

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Eero Toivonen

Pääministerin vastuu EU-asioiden valmistelusta

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2006

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

TOIVONEN, EERO: Pääministerin vastuu EU-asioiden valmistelusta

Pro gradu –tutkielma, 85 s., 13 liites.

Julkisoikeus

Toukokuu 2006

Tutkimuksen kohteena on pääministerin vastuu EU-asioiden valmistelusta. Perustuslain 93.2 §:n mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Pääministerin tehtävänä on johtaa valtioneuvostoa. Pääministerin koordinoitavuudesta EU-asioissa on säädetty laissa valtioneuvostosta (175/2003). Tutkimuksessa kuvataan nykyiseen tilaan johtaneita kehitysvaiheita, EU-asioiden tehtäväkenttää sekä valtioelinten toimivaltasuhteiden päällekkäisyyksistä aiheutuneita ristiriitaisuuksia.

EU-jäsenyyden alussa valtioneuvoston valtataistelu kulminoitui kiistaan siitä, kuka saa edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Valtiosääntöoikeudellisesti edustus kuuluu pääministerille, mutta poliittinen todellisuus on vienyt käytännön eri suuntaan. Pääministeri edustaa Suomea aina ja presidentti silloin kun katsoo sen tarpeelliseksi. Perustuslaissa presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteet kansainvälisissä suhteissa on säännelty siten, että unioniasiat jäävät valtioneuvostolle ja presidentille perinteisen ulkopoliittikan johtaminen muilta osin. Perustuslain teksti ja säätämisperustelut tähdentävät kuitenkin presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan merkitystä. Nykyisen perustuslain mukaan valtioneuvoston toimivallasta ei ole rajattu mitään EU:ssa käsiteltävien asioiden ryhmää. Poikkeuksena on kuitenkin poikkeuslakina säädetty laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006), jonka mukaan presidentti tekee päätöksen Suomen joukkojen lähettämisestä unionin kriisinhallintatehtäviin. Kokonaiskuvaa katsottaessa Suomen EU-jäsenyys, perustuslakiuudistus sekä parlamentarismien vahvistuminen ovat korostaneet pääministerin asemaa maamme poliittisena johtajana.

Tutkimuksen lähtökohtana ovat asianomaiset valtiosääntönormit. Tutkimuksessa on keskitytty pääasiassa voimassa olevan oikeuden tulkintaan ja tulkintavaihtoehtojen selvittämiseen. Perustuslaki ei voi olla tarkasti ja yksiselitteisesti kirjoitettu. Epäselvissä tilanteissa joudutaan tulkitsemaan. Perustuslain 93 §:n kokonaisuuttakin on tulkittu monella eri tavalla. Toimivallaltaan epäselvin alue on unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Epäselvyyttä on viime aikoina ollut varsinkin unionin sotilaallisessa ulottuvuudessa.

Keskeisenä aineistona tutkimuksessa on ollut perustuslaki ja asiaa koskeva muu lainsäädäntö. Tämän lisäksi lainvalmisteluaineisto on ollut tärkeässä roolissa. Tutkimuksessa on myös käytetty aiheeseen liittyvää oikeuskirjallisuutta ja asiantuntijoiden lausuntoja. Tutkimusaineistoa on analysoitu lähtökohtaisesti oikeusdogmaattisesti. Lisäksi tutkimuksessa on otettu huomioon aiheen poliittiset ja historialliset vaikuttimet.

Sisällysluettelo

SISÄLLYSLUETTELO	I
LÄHDELUETTELO	III
LYHENTEET	XII
1. TUTKIMUSTEHTÄVÄ	1
1.1. TUTKIELMAN TARKOITUS JA TAUSTOITUS	1
1.2. TUTKIMUSONGELMAT	3
1.3. TUTKIMUSMENETELMÄT	4
1.4. TUTKIELMAN RAKENNE	6
2. ORGAANIEN KUVAUS	8
2.1. EUROOPAN UNIONI – YLIKANSALLINEN YHTEISÖ	8
2.1.1. <i>Integraation kehityksestä</i>	8
2.1.2. <i>Yhteisön oikeudellinen luonne</i>	9
2.2. PÄÄTÖKSENTEKO EUROOPAN UNIONISSA	12
2.3. VALTIONEUVOSTO JA PÄÄMINISTERI INSTITUUTIOINA.....	15
3. EUROOPAN INTEGRAATION VAIKUTUS SUOMEN YLIMPIEN VALTIOELINTEN PÄÄTÖSVALTAAN	18
3.1. EUROOPAN TALOUSALUEESEEN LIITTYMINEN	18
3.1.1. <i>Euroopan talousalue (ETA)</i>	18
3.1.2. <i>ETA-jäsenyys</i>	19
3.1.3. <i>Ylimpien valtionelinten päätösvaltasuhteiden muutos</i>	21
3.2. EUROOPAN UNIONIIN LIITTYMINEN	23
3.2.1. <i>Suomen unionijäsenyys</i>	23
3.2.2. <i>Toimivaltaproblematiikka</i>	25
4. NYKYISEN PERUSTUSLAIN AIKA	29
4.1. VALTIONEUVOSTO EU-ASIOIDEN HOITAJANA	29

4.1.1. Perustuslaillinen vallansiirto	29
4.1.2. Unioniasiat valtioneuvostolla.....	34
4.2. LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSET EU-ASIOIDEN HOIDOSSA	38
4.2.1. Tarve lainsäädäntöuudistukseen.....	38
4.2.2. Valtioneuvoston vastuun lisääminen.....	39
4.2.3. Tietoinen pääministerin aseman vahvistaminen	41
4.3 EU-POLITIIKAN VALMISTELU VALTIONEUVOSTOSSA	42
4.3.1. Alemman tason valmisteluelimet.....	42
4.3.1. EU-sihteeristö unioniasioiden koordinoijana	44
4.3.3. Valtioneuvoston EU-ministerivaliokunnan merkitys	45
5. EUROOPAN UNIONIN YHTEINEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIikka	47
5.1. UNIONIN YHTEISEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN MÄÄRITTELY	47
5.2. YUTP:N ASEMA SUOMESSA	51
5.3. YHTEISTOIMINTA YUTP:N ALALLA	53
5.4. VALTIONEUVOSTON ULKO- JA TURVALLISUUSPOLIITTISEN MINISTERIVALIOKUNNAN MERKITYS	56
5.5. TULKINTAONGELMIA RAJANVEDOSSA	60
5.5.1. Pääministeri Lipponen ja Itävalta-boikotti	60
5.5.2. Kriisinhallintalain aiheuttama perustuslaillinen kiista	61
6. PÄÄMINISTERIN ASEMA VALTIONEUVOSTON JOHTAJANA SEKÄ UNIONIASIOISTA VASTAAVANA	66
6.1. PÄÄMINISTERIN ASEMAN KEHITYS.....	66
6.2. PÄÄMINISTERI VALTIONEUVOSTON JOHTAJANA.....	71
6.3. UNIONIASIAT KUULUVAT PÄÄMINISTERILLE	74
6.3.1. Valmistelu- ja yhteensovittamisvastuu.....	74
6.3.2. Unioniasioista tiedottaminen eduskunnalle	74
6.2.3. Edustuskysymys Eurooppa-neuvoston kokouksissa	75
7. PÄÄTELMÄT JA KEHITYSNÄKYMÄT	79

Lähdeluettelo

Aho, Esko: Pääministeri. Keuruu 1998.

Eerola, Risto – Mylly, Tuomas – Saarinen Päivi: EU-oikeuden perusteet. Toinen, uudistettu painos. Jyväskylä 2000.

Hiden, Mikael – Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. 6. uudistettu painos. Jyväskylä 1994.

Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.

Husa, Jaakko – Pohjalainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. Helsinki 2002.

Joutasamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti: Eurooppaoikeus. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki 2000.

Jyränki, Antero: Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976. Vammala 1978.

Jyränki, Antero: Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö. Teoksessa: Oikeustiede Jurisprudentia XXIX. Jyväskylä 1996.

Jyränki, Antero: Hallitusmuodon 33 a § ja Ratio Constitutionis – Mitä valtuuksia siirrettiin tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Teoksessa: Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937 – 1/5 – 1997. Oikeustiede Jurisprudentia XXIX. Jyväskylä 1997.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Jyränki, Antero: Perustuslakiuudistus ja ulkopoliitiikan johtaminen. *Ulkopolitiikka* 1/2000 s. 32–39. (Jyränki 2000b)

Jyränki, Antero: Valta ja Vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Helsinki 2003.

Jyränki, Antero: Valtiosääntö ja sen tutkimus 21. vuosisadalla. *Lakimies* 6-7/1998 (s. 1089–1098).

Jääskinen, Niilo: Eduskunta. Aktiivinen sopeutuja. Teoksessa: Tapio Raunio – Matti Wiberg (toim.): EU ja Suomi. Helsinki 2000.

Jääskinen – Paasivita – Sevón: Euroopan talousalue – Suomi ja oikeudelliset kysymykset. Helsinki 2004.

Jätteenmäki, Anneli: Oikeus voittaa. Helsinki 1999.

Kastari, Paavo: Suomen valtiosääntö. Vammala 1997.

Kiljunen, Kimmo: Nahkurin orsilla. Kansanedustajana Suomessa. Juva 1998.

Kiljunen, Kimmo: Presidentti ja ulkopoliitiikka. Teoksessa: Kiljunen Kimmo (toim.): Minun mielestäni Tarja Halonen. Hämeenlinna 2000.

Kivinen, Olli: Kansalliset intressit. Teoksessa: Suomen paikka maailmassa? EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Eurooppa-tiedotus, ulkoasiainministeriön julkaisu. Helsinki 2003.

Koivisto, Mauno: Kaksi Kautta. Juva 1994.

Koskela, Jussi: Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan nykytila ja kehityssuunta. Teoksessa: Auffermann, Burkhard – Koskela, Jussi – Kuusela, Janne –

Lemola, Nonna – Silventoinen, Katja: CFSP+PESC?GASP=YUTP? Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehityslinjoja. Tampereen yliopisto, rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus, tutkimuksia No 86, 1999.

Kuusela, Janne: Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asema Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Teoksessa: Auffermann, Burkhard – Koskela, Jussi – Kuusela, Janne – Lemola, Nonna – Silventoinen, Katja: CFSP+PESC?GASP=YUTP? Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehityslinjoja. Tampereen yliopisto, rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus, tutkimuksia No 86, 1999.

Kuuttiniemi, Kirsi: Eduskunta EY:n lainsäädäntöprosessissa. Teoksessa: Oikeustiede Jurisprudentia XXIX. Jyväskylä 1996.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

Lehtilä, Hannu: Tarja Halonen: Yksi meistä. Helsinki 2005.

Mattila, Mikko: Valtioneuvosto. Suomen EU-politiikan määrittelijä. Teoksessa: Tapio Raunio – Matti Wiberg (toim.): EU ja Suomi. Helsinki 2000.

Meres-Wuori, Ora: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Helsinki 1998.

Murto, Eero: Pääministeri. Helsinki 1994.

Myllymäki, Arvo: Pääministerin asema Suomessa. Teoksessa: Paaso Ilpo (toim.): Juhlakirja Esko Riepula, s. 42–71. Jyväskylä 2001.

Nieminen, Liisa: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – Valtiosääntöistytvä Eurooppa. Vammala 2004.

Nousiainen, Jaakko: Presidentin valtaoikeuksien ja aseman muutos. Teoksessa: Isotalus Pekka – Aarnio Eeva (toim.): Presidentti 2000: Mistä vaalit on tehty? Jyväskylä 2000.

Nousiainen, Jaakko: Suomen poliittinen järjestelmä. Porvoo 1998.

Nousiainen, Jaakko: Suomen Hallitusmuodon toimivuus: valtiotieteilijän näkökulma. Poliitikka 1/1995 s. 20–27.

Nugent, Neill: The Government and Politics of the European Union. Palgrave Macmillan. New York 5.p. 2003.

Numminen, Jaakko: Valtioneuvosto. Teoksessa: Suomen keskushallinnon historia 1809–1996, s. 593–657. Helsinki 1996.

Paasio, Pertti: Valtionjohto normaaliaikaan. Teoksessa: Kiljunen Kimmo (toim.): Minun mielestäni Tarja Halonen. Hämeenlinna 2000.

Paloheimo, Heikki: Pääministerin vallan kasvu Suomessa. Poliitikka 3/2002 s. 203- 221.

Penttilä, Risto E.J.: EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka – Konteksti, kehitys ja tulevaisuus. Teoksessa: Lempiäinen Petri (toim.): Suomen ulkosuhteet 1990-luvun Euroopassa.

Piipponen, Risto: EU:n ulkosuhteiden kokonaisuus. Teoksessa: Suomen paikka maailmassa? EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Eurooppa-tiedotus, ulkoasiainministeriön julkaisu. Helsinki 2003.

Pokka, Hannele: Porvarihallitus. Juva 1995.

Rehn, Olli: Komissio – Euroopan yhdentymisen moottori ja unionibyrokratian symboli. Teoksessa: Tapio Raunio - Matti Wiberg (toim.): Päätöksenteko Euroopan unionissa, selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön. Tampere 1999.

Rusi, Alpo: Mariankadun puolelta. Keuruu 2000.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000-projekti – näkökohtia Suomen perustuslakien uudistamissuunnitelmasta. Lakimies 3/1996 s. 424–446.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Helsinki 2000.

Saraviita, Ilkka: Valtiosäännöstä. Rovaniemi 1997.

Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden perusteet. Jyväskylä 2001.

Siimes, Suvi-Anne: Poliitiikan piilokuvat. Keuruu 2002.

Siiponen, Kauko: Mitä jäljellä Ståhlbergin hallitusmuodosta? Poliitiikka1/1995 s. 28–31.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Tiilikainen, Teija: Europe and Finland. Defining the Political Identity of Finland in Western Europe. Ashgate Publishing LTD. Aldeshot 1998.

Tiilikainen Teija: Kaventuuko Presidentin ulkopoliittinen valta? Ulkopoliitiikka 2/1998 s. 35–37. (Tiilikainen 2000b)

Tiilikainen Teija: Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan. Poliitiikka 3/2003 s. 212–222.

Tiilikainen, Teija: Perustuslaki EU:lle – Mitä sisältää EU:n perustuslaillinen sopimus. Ulkoasiainministeriön julkaisu 2004.

Tiilikainen, Teija: Presidentti ja EU:n kriisinhallinta.
(<http://www.mtv3.fi/uutiset/nettivieras.shtml/400776?tiilikainen>). 16.5.2006.

Uimonen, Risto: Riisuttu presidentti. Juva 2001.

Viljanen, Veli-Pekka: Eurooppalaistuminen valtionelinten välisissä suhteissa. Lakimies 7-8/2003 s. 1169-1183.

Wiberg, Matti: Ministerineuvosto – Kansallisten etujen puolustaja. Teoksessa: Tapani Raunio ja Matti Wiberg (toim.): Päätöksenteko Euroopan unionissa, selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön. Tampere 1999.

Virallislähteet

Amsterdamin sopimus. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. Helsinki 1997.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Laki valtioneuvostosta 175/2003.

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 211/2006.

Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003.

Valtioneuvoston kanslian työjärjestys 893/2003.

Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä. HE 95/1992 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi. HE 1/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja ulkoasiainlain 3 §:n muuttamisesta. HE 26/2000 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 270/2002 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 110/2005 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 5/2006 vp.

Komitean mietintö 1992:2. Ulkopoliittikka ja kansainväliset asiat. Päätöksentekomenettelyn uudistamistarve. Helsinki 1992.

Komitean mietintö 1994:4. Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö. Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön. Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat. Helsinki 1994.

Komitean mietintö 1997:13. Perustuslaki 2000. Helsinki 1997.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 110/2005 vp. PeVL 54/2005 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 5/2006 vp. PeVL 6/2006 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä tasavallan presidentin vaalittavan muuttamisesta ja eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi. PeVM 10/1989 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö kertomuksesta 8/1996 vp: Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 1995. PeVM 1/1997 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi. PeVM 10/1998 vp.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 1/1998 vp. UaVL 6/1998 vp.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta 2/1991 vp: EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle. UaVM 6/1992 vp.

Sanomalehdet

Antero Jyränki puolustaa valiokunnan kantaa. Haastattelu Aamulehdessä 26.11.2005.

Eduskunta käyttää kansan mandaattia. Helsingin Sanomien pääkirjoitus 30.4.1997.

Hallitus puolusti ponnekkaasti lakiesitystään. Keski-suomalainen 27.11.2005.

Koplauspolitiikointi kostautuu herkästi. Keski-suomalaisen pääkirjoitus 10.12.2005.

Kriisinhallintalain mukaan hallitus johtaa EU-politiikkaa. Antero Jyrängin haastattelu Aamulehdessä 14.5.2005.

Kriisilain kaatuminen pantiin Sasin ja Alhon syyksi. Aamulehti 27.11.2005.

Perustuslaista ei poiketa yksityisillä välipuheilla. Antero Jyrängin mielipidekirjoitus Helsingin Sanomissa 8.6.1995.

Perustuslakivaliokunnan asemaa on varjeltava. Helsingin Sanomien pääkirjoitus 29.11.2005.

Persson viihtyy vallan keskiössä. Christer Pursiaisen Torstaivieras-kirjoitus Aamulehdessä 16.3.2006.

Professori puhuu valtataistelusta. Tuomo Martikaisen haastattelu Keskisuomalaisessa 3.12.2005.

Pääministeri Matti Vanhasen kolumni Hufvudstadsbladetissa 29.11.2005.

Pääministeri on nostettu tärkeimmäksi päättäjäksi. Valtiosääntöasiantuntijoiden haastattelu Aamulehdessä 7.11.2005.

Saraviita pitää ratkaisua järeänä. Ilkka Saraviidan haastattelu Aamulehdessä 2.12.2005.

Lyhenteet

art.	Artikla
COREPER	Unionin jäsenmaiden pysyvien edustajien komitea
EEC	Euroopan talousyhteisö (European Economic Community), nyttemmin Euroopan yhteisö
EFTA	Euroopan vapaakauppaliitto (European Free Trade Association)
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EURATOM	Euroopan atomienergiayhteisö
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys
HM	Suomen Hallitusmuoto
Hutva	Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta (nykyisin utva)
HVK	Hallitusten välinen konferenssi
KM	Komiteanmietintö
L	Laki
NATO	Pohjois-Atlantin liitto (North Atlantic Treaty Organization)
NKP	Neuvostoliiton kommunistinen puolue
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki
SEU	Sopimus Euroopan unionista (Maastricht, 1992)
SopS	Sopimussarja
SäädK	Säädöskokoelma
UaVL	Eduskunnan ulkoasianvaliokunnan lausunto
Utva	(Valtioneuvosto) ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta
VJ	Valtiopäiväjärjestys
VNA	Valtioneuvoston asetus

VNOS	Valtioneuvoston ohjesääntö
vp	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YUTP	Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka
YYA-sopimus	Sopimus ystävydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta Neuvostoliiton kanssa

1. Tutkimustehtävä

1.1. Tutkielman tarkoitus ja taustoitus

Tutkimuksen tarkoituksena on perehtyä pääministerin vastuuseen Suomen kansallisesta valmistelusta Euroopan unionia koskevien asioiden hoidossa. Perustuslain (PL) 93.2 §:n mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, ellei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 3.3 §:n mukaan pääministeri huolehtii Euroopan unionissa (EU) päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa.

Käsillä oleva tutkimus on kiinnostava erityisesti ajankohtaisuutensa ja monitahoisuutensa vuoksi. Aiheesta on ollut paljon keskustelua julkisuudessa. Lisäksi aiheen tuoreus ja uusittu lainsäädäntö tekevät tutkimuksesta mielenkiintoista, mutta samalla haasteellista, koska kattavia ja ajan tasalla olevia lähteitä ei aiheesta paljon löydy. Euroopan unionin asioista keskustellaan myös jatkuvasti. Vuoden 2006 tammikuussa käydyt presidentinvaalit ja vaalikeskustelut tuovat myös yhden aspektin tutkimukseen. Julkisuudessa jopa puhuttiin, että presidentinvaaleissa kisattiin jo seuraavan hallituksen pääministerisalkusta, ehdokkaiden pyrkiessä tasavallan toiseksi tärkeimpään poliittiseen tehtävään¹. Lisäksi on syytä mainita, että Suomi on EU:n puheenjohtajamaa vuoden 2006 jälkimmäisen puoliskon.

Vaikka Suomi on väkiluvultaan pieni valtio ja vaikutusmahdollisuudet unionin päätöksentekoon ovatkin kohtuullisen pienet, ei ole yhdentekevää miten tämä vaikutus kanavoidaan. Keskeiset päätökset unionissa tehdään Eurooppa-neuvostossa ja

¹ Ks. Aamulehti 7.11.2005.

ministerineuvostossa, joten on tärkeää miten Suomen kannat näiden elinten päätöksentekotilanteissa määräytyvät ja kuka Suomea kokouksissa edustaa.

Kansainväliset yhteydet taajenevat koko ajan. Euroopan yhdyntyminen asettaa niin lainsäädännön kuin Suomen ulkopoliitikankin hoidon uusien vaatimusten eteen. Suomen integroituminen Eurooppaan, perustuslakiuudistus ja vuonna 2000 toteutettu unioniasioiden valmistelun uudelleenjärjestely lainmuutoksin sekä samoin vuoden 2003 uudistus ovat vaikuttaneet valtioneelinten valtasuhteisiin. Muutenkin koko poliittinen kenttä on elänyt eräänlaista murrosvaihetta. Suunnaksi on otettu parlamentarismen vahvistaminen ja presidentin vallan kaventaminen. Auki on kuitenkin vielä se, että kuinka pitkälle muutos halutaan viedä.

Uusi perustuslaki jatkoi ulkopoliitiikan johtamisessa ollutta jännitettä. Perustuslain 93 §:n momentteja tulkitaan erilalla riippuen näkökannasta. Tämä on taas aiheuttanut jännitettä eri toimijoiden välille. Jännite on purkautunut eri tavoin. Viimeisimpänä kiistanaiheena on ollut päätösvalta Suomen joukkojen lähettämisestä Euroopan unionin kriisinhallintatehtäviin. Perustuslain mukaan valtioneuvosto vastaa kaikista EU-asioista, myös yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Presidentin vastuulle kuuluu perinteinen ulkopoliittikka yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Perustuslain teksti ja säätämisperustelut tähdentävät kuitenkin presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan merkitystä. On kuitenkin huomioitava, että säännösten mukainen toimivalta – de jure on eri asia kun päätöksenteko käytännössä – de facto.

Presidentillä on Suomessa ollut valtaoikeuksia ja tehtäviä, jotka monessa muussa maassa kuuluvat pääministerin toimivallan piiriin. Perustuslakiuudistus tasoitti Suomessa tätä vallitsevaa kansainvälistä käytäntöä. Entinen hallitusmuoto myös suorastaan vaikeni pääministerin toimivaltuuksista. Poliittinen todellisuus ei kohdannut valtiosäännön kanssa.

Henkilökohtaiset ominaisuudet vaikuttavat paljon pääministerin asemaan ja rooliin. Voidaan nähdä selkeitä eroja nykyisen pääministeri Matti Vanhasen ja vuosina 1995–2003 pääministerinä toimineen Paavo Lipposen vallankäytössä. Pääministeri toimii uuden

perustuslain ansiosta entistä selvemmin valtioneuvoston tosiasiallisena johtajana. Ratkaisevaa pääministerin merkitykselle ei ole pelkästään valtiosäännön tuoma asema, vaan myös poliittinen ja henkilökohtainen ulottuvuus on otettava huomioon. Perustuslaki ei voi kokonaan määrätä käytäntöjä. Ne on testattava poliittisessa todellisuudessa.

Nykyinen perustuslakimme on ollut nyt voimassa 6 vuotta. Koko tämän ajan on tasavallan presidenttinä toiminut Tarja Halonen. Perustuslaki vaatii ja kannustaa valtioelimiä hyvään ja avoimeen yhteistyöhön. Halonen on nyt saanut kansalta mandaatin toiselle kaudelle. Ensimmäinen kausi osoitti, että Halonen pitää tiukasti kiinni valtaoikeuksistaan. Halosen mielestä vallanjako onkin nykyisellään hyvä, koska kenelläkään ei ole ehdotonta valtaa ja kaikki ovat jossain suhteessa toisiinsa². Yhteistyö pääministeri Vanhasen ja presidentti Halosen välillä on toiminut suhteellisen moitteettomasti. Tärkeä yhteinen linja on löytynyt ilman suurempia ristiriitoja.

1.2. Tutkimusongelmat

Tutkimuksen lähtökohtana ovat asianomaiset valtiosääntönormit. Tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva pääministerin vastuusta EU-asioiden valmistelusta. Tähän päästäkseen täytyy kuvata sitä miten nykytilaan on tultu; mitkä tekijät ovat vaikuttaneet siihen, että pääministeristä on tullut EU-asioista vastaava Suomessa. Normatiivisen tulkinnan heikkoutena on, että se muodostaa vain osan todellisesta kokonaisuudesta, johon kuuluvat ja vaikuttavat myös valtiosääntöpoliittiset näkökulmat, kuten historia, tämänhetkinen maailmantila, yhteiskunnallinen kulttuuri ja tavat. Käytännön esimerkkinä toimii hyvin presidentin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokouksiin, josta on muodostunut eräänlainen valtiokäytäntö. Tämän on mahdollistanut myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan väljä sääntely.

² Lehtilä 2005 s. 106.

Tutkimuksessa keskitytään EU-asioiden valmistelun vastuukysymyksiin. Kuka johtaa Suomen EU-politiikkaa? Kiinnostuksen kohteena on myös pääministerin vallan kasvu presidentin kustannuksella sekä parlamentarismien lujittaminen. Myös valtioneuvoston ja pääministerin välinen yhteistoiminta erityisesti unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla sekä sen tuomat toimivaltariidat ovat tarkastelun kohteena. Lisäksi esiin nousee tuore perustuslaillinen ongelma, kriisinhallintalaki. Tutkimuksessa ei erityisesti esitellä eduskunnan roolia EU-asioiden valmistelussa, poikkeuksena kuitenkin pääministerin velvollisuus informoida eduskuntaa unioniasioista. Rajauksen ulkopuolella ovat myös alemman tason valmistelun *tarkempi* esittely sekä presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan konkreettiset ilmenemismuodot ja menettelytavat.

Mielenkiinnon kohteena tutkimuksessa on myös pääministerin aseman ja tehtävien kehitys. Tässä juuri unioniasioilla on merkittävin rooli. Eurooppalaisen integraation syveneminen ja kansainvälisen yhteistyön merkityksen kasvu korostavat pääministerin roolia. Suomen ulkopolitiikassa on enää hyvin vähän alueita, joilla ei ole kiinteää yhtymäkohtaa Euroopan unioniin. Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka supistaa perinteistä ulkopolitiikan alaa jatkuvasti. Näin valtioneuvostolle on syntynyt toimivaltaa myös presidentin toimivaltuuksiin kuuluvalla perinteisellä ulkopolitiikan alalla. Tämä seikka on synnyttänyt toimivaltariidit ja erilaisia kannanottoja, joihin tutkimuksessakin paneudutaan.

1.3. Tutkimusmenetelmät

Keskeisenä aineistona tutkielmassa on perustuslaki ja muu aiheeseen liittyvä lainsäädäntö. Tämän lisäksi lähdeaineiston muodostaa oikeuskirjallisuus erityisesti aiheeseen liittyvien artikkeleiden ja asiantuntijalausuntojen muodossa. Lainvalmisteluaineiston osalta tärkeimmässä asemassa ovat hallituksen esitykset ja perustuslakivaliokunnan kannanotot. Lainvalmisteluaineiston argumenttiarvoa voidaan pitää varsin korkeana, sillä se on tuoretta ja lisäksi huolellisen valmistelun tulosta.

Oikeudenalaltaan tutkimus edustaa valtiosääntöoikeutta. Tarkemmin sitä voisi kuvata valtiollisiin instituutioihin ja päätöksentekomekanismeihin painottuneeksi valtiosääntöoikeudelliseksi tutkimukseksi. Tutkimusaineistoa analysoidaan lähtökohtaisesti oikeusdogmaattisesti. Oikeusdogmatiikka pyrkii selvittämään mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö. Tämä tapahtuu oikeussäännöstä tulkiten ja systematisoiden³. Valtiosääntöoikeuden alalla on kuitenkin otettava huomioon sen oma *sui generis* – luonne. Valtiosääntöoikeudellinen normisto sääntelee poliittisten toimijoiden poliittista toimintaa poliittisessa systeemiympäristössä. Tutkimuksessa tuodaan esille myös historiallisia seikkoja sekä muita poliittiseen käytäntöön liittyviä seikkoja, jotta saataisiin esiin tosiasialliset toimivaltasuhteet.

Oikeustiede vaikuttaa yhteiskuntaan, oikeudelliseen sääntelyyn ja sen tulkintaan, toisaalta yhteiskunta vaikuttaa myös oikeustieteeseen⁴. Olisi väärin ajatella, että valtiosääntö ja valtio-oikeudellinen ajattelu elävät todellisuudesta riippumatonta itseiselämää aatteen maailmassa. Suhteellista itsenäisyyttä niillä tietysti on. Viime kädessä valtiosääntöä koskevat institutionaaliset ratkaisut, tekstiudistukset ja muutokset valtiosääntöoikeudellisessa ajattelussa siirtävät poliittista todellisuutta oikeudelliseen kehykseen.⁵

Normatiivisiin lähtökohtiin perustuvalla valtiosääntöoikeudellisella tutkimuksella on omat erityispiirteensä. Oikeussäännöt toimivat monien ulkoisten tekijöiden ristipaineessa. Lainsäätäjän asettaman normin toteutuminen säätäjän tahdon mukaan ei ole aina taattua. Perustuslaki ei ole ainoa valtioelinten käyttäytymiseen vaikuttava tekijä, eikä valtioelämän todellisuus aina näytä perustuslainmukaiselta.⁶ Perustuslaki ei voi olla tarkasti ja yksiselitteisesti kirjoitettu. Epäselvissä tilanteissa joudutaan tulkitsemaan. Oikeudelliset tulkintaongelmat nousevat yleensä juuri säädöstekstiin sisältyvien sanojen ja rakenteiden

³ Ks. Lainopin metodista esim. Siltala 2003 s. 325–330.

⁴ Husa 1995 s. 136.

⁵ Jyränki 1998 s. 1092.

⁶ Jyränki 2000 s. 42.

moniselitteisyydestä tai epämääräisyydestä. Normaalina aikana kirjoitettu perustuslaki on aina kompromissi⁷.

Perustuslain tulkinnassa joudutaan usein turvautumaan säädöstekstin ohella muihin oikeuslähteisiin. Perustuslainsäätäjän tarkoitus on toissijaisista oikeuslähteistä keskeisellä sijalla. Perustuslainsäätäjän tarkoitusta etsitään lainsäädäntöinformaatiosta eli esitöistä. Esityöt ovat tärkeitä erityisesti avoimissa tilanteissa, joissa oikeuskäytäntöä ei ole vielä syntynyt. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on koko julkisen koneiston tärkein perustuslain tulkitsija. Sen tulkinnat ja argumentit ovat näin ollen painoarvoltaan vahvimpia.⁸

Tutkimuksessanikin on osaltaan kysymys avoimesta tulkintatilanteesta. Perustuslain tekstiä ei ole haluttu kirjoittaa täsmälliseksi, vain tulkinnan ja soveltamisen suunta on haluttu ilmoittaa sitovasti. Näin ollen tutkimuksessa on tarvetta käyttää myös valtiosääntöpoliittista tarkastelutapaa. Pyrin tutkimuksessa käsittelemään asiaa useasta eri näkökulmasta kriittisesti, yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua etsimättä.

1.4. Tutkielman rakenne

Tutkielman toisessa pääluvussa tarkastellaan ja kuvataan lyhyesti tutkimuksen kannalta olennaisimpia orgaaneja, eli Euroopan unionia sekä valtioneuvostoa ja pääministeriä. Luvussa käydään pääpiirteissään läpi integraatiohistoria ja Euroopan unionin nykytila. Tarkastelun kohteena on myös unionin oikeudellinen luonne sekä miten Euroopan unioni päättää asioista. Luvun tarkoituksena on selventää ja antaa kuva siitä, minkälaisessa ympäristössä tutkimus on tehty.

⁷ Jyränki 2000b s. 33.

⁸ Jyränki 2000 s. 46, ks. Myös Aarnio 1989 s. 220–227, Laakso 1990 s 121.

Kolmannessa luvussa paneudutaan siihen, miten Suomen integroituminen Eurooppaan on vaikuttanut maamme ylimpien valtionelinten toimivaltasuhteisiin. Ensimmäisessä alaluvussa tarkastellaan ETA-jäsenyyttä ja sen tuomia valtiosääntömuutoksia, joista tärkein oli hallitusmuodon 33a §:n säätäminen. Pykälän tarkoituksena oli estää ETA-velvoitteiden kautta sisäpoliittisluonteisten asioiden siirtyminen valtiosopimusmuodon takia tasavallan presidentin päätösvaltaan. Toinen alaluku käsittelee Euroopan unioniin liittymistä ja unionijäsenyyden tuomia muutoksia valtiopäiväjärjestykseen. Lisäksi mielenkiinnon kohteena on unionijäsenyyden aiheuttama toimivaltaproblematiikka presidentin ja valtioneuvoston välillä.

Neljännessä luvussa esitellään sitä miten nykyisessä perustuslaissa on määritelty ulkopoliittikan hoito ja ennen kaikkea EU-asioiden hoito. Valtioneuvosto ja pääministeri vastaavat Euroopan unionin asioiden kansallisesta valmistelusta. Neljännessä luvussa on myös kerrottu EU-asioiden koordinoinnin vastuun keskittämisestä pääministerille ja valtioneuvoston kanslialle sekä prosessiin liittyvistä useista lainsäädäntömuutoksista. Luku selvittää, ketkä ovat Suomessa toimijoina EU-asioiden valmistelussa sekä tarkastelee myös pääministerin alaisen EU-sihteeristön koordinoitiroolia ja valtioneuvoston EU-ministerivaliokunnan merkitystä.

Viides luku esittelee Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja sen aseman Suomessa. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeinen valmisteluelin on ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta. Rajat perinteisen ulkopoliittikan ja EU-politiikan välillä ovat kuitenkin hämärtyneet. Tämä aiheuttaa tulkintaongelmia rajanvedossa siitä kuka vastaa raja-alueilla olevista päätöksistä.

Kuudes luku kertoo pääministerin asemasta Suomen poliittisena johtajana sekä EU-asioista vastaavana. Luvussa on selvitetty pääministerin roolin ja aseman kehitys sekä nykytila. Pääpaino luvussa on pääministerin roolissa valtioneuvoston johtajana ja täten myös EU-asioista vastaavana. Seitsemäs ja viimeinen luku sisältää päätelmät sekä aihealueen kehitysnäkymät.

2. Orgaanien kuvaus

2.1. Euroopan unioni – ylikansallinen yhteisö

2.1.1. Integraation kehityksestä

Euroopan integraatiokehityksen taustalla voidaan nähdä monia eri syitä. Olennaisena tekijänä voidaan mainita Toinen maailmansota ja sen lopputulos. Erityisesti Saksan ja Ranskan välille haluttiin luoda kiinteät suhteet, jotta eivät tuhoisat sodat olisi enää mahdollisia. Myös kylmä sota ja Euroopan kahtiajako vaikutti integraatiokehityksen taustalla.

Vuonna 1951 niin sanotut kuutosmaat allekirjoittivat Pariisin sopimuksen eli Euroopan hiili- ja teräsyhteistyösopimuksen (EHTY-sopimus). Sopimuksella aloitettiin Euroopan taloudellinen yhdentymisen. Integraatio laajeni perusteollisuudesta muillekin talouden aloille. Kaavailuissa oli myös poliittisen ja sotilaallisen yhteistyön kehittäminen. Hanke kuitenkin kariutui Ranskan vetäytyessä yhteistyöstä. Vuonna 1957 allekirjoitettiin Roomassa Euroopan talousyhteisön (myöhemmin EY) ja Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom-sopimus) perustamissopimukset. Näitä järjestöjä varten perustettiin myös ylikansalliset toimielimet. Vuonna 1965 kolmen eri yhteisön toimielimet yhdistettiin.⁹

Sopimus Euroopan unionista (Maastrichtin sopimus) tuli voimaan vuoden 1993 alussa. Sopimuksella luotiin Euroopan unioni ja syvennettiin integraatiota. Sillä luotiin myös pohja jäsenvaltioiden väliselle talous- ja rahaliitolle. Sopimuksessa on määräyksiä ulkopoliittisesta yhteistyöstä sekä yhteistyöstä oikeus- ja sisäasioiden alalla. Syventämällä integraatiota unionisopimus pyrki palauttamaan ennalleen Euroopan poliittista tasapainoa.

⁹ Eerola ym. 2000 s. 2.

Sopimus ilmensi myös yhdentymisen automatiikkaa. Täydelliset sisämarkkinat vaativat talous- ja rahaliittoa.¹⁰

Unionisopimuksen yhteydessä näkyi sekä Euroopan yhteisöjen vanhojen jäsenten että vasta jäsenyyttä hakevien maiden jakautuminen selvästi kahteen ryhmään. Toiset pitivät taloudellista integraatiota mahdollisuutena poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen, kun taas toiset hakivat integraatioista puhtaasti taloudellisia etuja. Suomen hallituksen aloittaessa neuvottelut unioniin liittymisestä, korostettiin liittymistä vain taloudellisin argumentein. Suomen edustajien oli päästävä vaikuttamaan EY:n päätöksentekoon, johon Suomi oli jo Euroopan talousalueen (ETA) kautta paljolti sidottu. Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen vuoden 1995 alusta. Jälkeenpäin on käynyt ilmi, että hallituksen, kansanedustajien sekä kansalaistenkin unionikantaan vaikutti vahvasti myös turvallisuuspoliittiset näkökannat.¹¹

Vuonna 1997 lokakuussa allekirjoitettiin Amsterdamin sopimus, joka tuli voimaan 1.5.1999. Amsterdamin sopimusta voidaan luonnehtia tarkistusopimukseksi. Sopimuksessa ei saatu aikaiseksi suunniteltuja muutoksia unionisopimukseen. Nizzan sopimukseen 2001 päätyneen hallitusten välisen konferenssin tavoitteena oli muokkauttaa Euroopan unionin toimielintentoimintaa, jotta ne voisivat ottaa vastaan uusia jäsenvaltioita. Sopimus oli siis valmistautumista unionin laajentumiselle. Unioniin kaikkien aikojen suurin laajentuminen tapahtui toukokuussa 2004, kun kymmenen uutta jäsenvaltiota liittyi Euroopan unioniin. Tällä hetkellä unionissa on 25 jäsenvaltiota.

2.1.2. Yhteisön oikeudellinen luonne

Euroopan unioni on kovin uudenlainen oikeudellinen muodostuma. Valtioliiton ja liittovaltion mallin väliin asettuva ylikansallinen yhteisö ei ole hyvin sovitettavissa perinteisiin valtioyhdistystyyppeihin. Ylikansallisuus on jotakin muuta kuin kansainvälisyys. Käsitteenä se on kehittynyt oikeastaan vasta Euroopan yhteisöjen mukana

¹⁰ Jyränki 2003 s. 190.

¹¹ Jyränki 2003 s. 191.

kuvaamaan oikeusmuodostumaa ja yhteisöjen jäsenvaltioissa vallitsevaa oikeudellista epäyhtenäisyydentilaa.¹²

Unionin tyyppimäärittelyä vaikeuttaa edellä mainitun lisäksi se, että sen kolmesta toimintalohkosta vain Euroopan yhteisössä on kyse osin ylivaltiollisesta, osin ylikansallisesta päätöksenteosta. Muilla ”pilareilla” unioni toimii pääsääntöisesti hallitusten välisen yhteistyön varassa. Liittovaltion piirteinä voidaan mainita esimerkiksi yhteisön asetusten välitön sovellettavuus jäsenvaltiossa, näiden säädösten etusija yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa jäsenvaltioon nähden ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen valta vaikuttaa ennakkoratkaisullaan kaikkien jäsenvaltioiden tuomioistuinten ratkaisuihin. Unionin federatiivisuutta korostaa vielä neuvoston EY-asioiden ratkaisu määräenemmistöllä sekä Euroopan parlamentin federatiiviset piirteet. EY:n tuomioistuin toimii eräänlaisena liittovaltiolle tyypillisenä perustuslakituomioistuimena. Talous- ja rahaliitto on myös selvästi federatiivinen elementti.

Valtioliitosta muistuttavia piirteitä ovat unionin neuvoston rakenne jokaisen jäsenvaltion ministeriedustuksineen ja neuvoston asema unionin tärkeimpänä päätöksentekuelimenä sekä yksimielinen päätöksenteko poliisi- ja sisäasiainyhteistyössä sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.¹³ Sisältönsä puolesta unioniasiat jaetaan siten, että osa jäsenvaltioiden edustajain toimista unionin elimissä sijoittuu perinteiseen ulkopoliitiikan alaan; osa käsittää hallitusten välistä politiikkaa ja osa ylikansallista yhteisöpolitiikkaa.

Euroopan integraatioprosessissa avautui uusi vaihe vuonna 2000. Unionia odotti sen historian suurin laajentuminen vuonna 2004. Taustalla vaikutti myös moninaiset poliittiset paineet, jotka tähtäsivät unionin rakenteiden muuttamiseen. Muutostavoitteiden lopulliset mitat paljastuivat vasta, kun Eurooppa-neuvosto päätti vuoden 2001 joulukuussa perustaa laajapohjaisen konventin tulevaisuusprojektin eteenpäinviemiseksi. Tässä Laekenin

¹² Jyränki 2000 s. 77.

¹³ Jyränki 2003 s. 185.

kokouksessa mainittiin avoimesti sana ”perustuslaki” EU:n yhteydessä¹⁴. Oli siis tullut mahdollisuus, että Euroopan unionille hyväksyttäisiin oma perustuslaki.

Tulevaisuuskonventin työ käynnistyi vuonna 2002 ja vuoden 2003 heinäkuussa se teki esityksen jäsenmaiden hallituksille EU:n nykyisten perussopimusten korvaamisesta yhdellä neliosaisella perustuslaillisella sopimuksella. Konventin esitys sisälsi muutoksia nimenomaan unionin sopimusjärjestelmän selkeyden ja johdonmukaisuuden parantamiseksi.¹⁵ Lokakuussa 2003 käynnistettiin hallitustenvälinen konferenssi (HVK), joka on menettelytapa EU:n perussopimuksia muutettaessa. Sovun syntyminen venyi kesäkuulle 2004, vaikka Italia EU:n puheenjohtajanaan pyrkikin saamaan sovun sopimuksesta jo joulukuussa 2003 järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa.

Muodollisesti perustuslaillisessa sopimuksessa on kyse vanhojen sopimusten tilalle tulevasta yhdestä uudesta perussopimuksesta. Kuitenkin voidaan myös esittää väitteitä suurestakin muutoksesta, ainakin periaatteellisella tasolla. Jo perustuslaki-sanana käyttö aiheuttaa huomiota. Tähän asti se on kuitenkin liitetty vain kansallisvaltioihin. Muodollis-juridisesti EU:n perustuslaissa on yhä kyse jäsenvaltioiden keskenään solmiman kansainvälisen sopimuksen muuttamisesta, josta on säännökset unionisopimuksen 48 artiklassa.

Sopu uudesta perustuslakisopimuksesta saatiin HVK:ssa aikaan vuoden 2004 kesäkuussa, jolloin neuvotteluiden tulokset vahvistettiin Eurooppa-neuvostossa. Sopimus allekirjoitettiin Roomassa lokakuussa 2004. Allekirjoittamisen jälkeen sopimus siirtyi normaalin valtiosopimuskäytännön mukaisesti ratifioitavaksi kaikkiin 25 jäsenmaahan. Ranskalaiset ja hollantilaiset hylkäsivät perustuslakisopimuksen kansanäänestyksessään alkukesästä 2005. Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa 2005, että ratifiointiprosessin jatkosta tullaan päättämään vuoden 2006 alkupuolella. Tämän jälkeen osa jäsenmaista on jatkanut ratifiointia ja osa ei. Suomi ei ole vielä ratifioinut sopimusta. On tärkeää muistaa,

¹⁴ Nieminen 2004 s. 461.

¹⁵ Tiilikainen 2004 s. 13.

että jäsenmaissa ei voida tehdä enää sisällöllisiä muutoksia sopimukseen. Ne voivat vain joko hyväksyä tai hylätä sen.

Monet eurooppalaiset johtajat ovat jo esittäneet erilaisia näkemyksiä perustuslaillisen sopimuksen muuttamisesta tai uudelleenneuvottelemisesta¹⁶. Suomessa on vallinnut varsin laaja yhteisymmärrys tasavallan presidentin, hallituksen ja eduskunnan enemmistön kesken siitä, että perustuslaillinen sopimus olisi selkeä parannus nykytilaan. Eduskunta on käsitellyt valtioneuvoston selontekoa perustuslaillisesta sopimuksesta ja näyttää todennäköiseltä, että Suomi ratifioi sopimuksen ennen puheenjohtajakautensa alkua.

2.2. Päätöksenteko Euroopan unionissa

Suomen EU:ta koskevien päätösten valmisteluprosessin ymmärtämiseksi on tarkasteltava itse unionin päätöksentekoa. Tässä yhteydessä käsitellään EU-tason päätöksentekoa kuitenkin hyvin yleisellä tasolla¹⁷. Päätöksentekoprosessiin osallistuu kolme keskeistä toimijaa: ministerineuvosto, komissio ja parlamentti. Tämän lisäksi Eurooppa-neuvoston kokouksilla on suuri merkitys EU:n asialistan muotoutumiselle.

Eurooppa-neuvosto on korkeimmantason päätöksentekijä ja tärkeä liikkeellepaneva voima unionissa kaikilla sen toimialoilla. Se kokoontuu pääsääntöisesti neljä kertaa vuodessa antamaan linjauksia ja keskeisiä suuntaviivoja unionille. Jokaista jäsenvaltiota edustaa valtion- tai hallituksen päämies. Euroopan komissiota neuvostossa edustaa sen puheenjohtaja. Euroopan parlamentin puhemies kutsutaan käyttämään puheenvuoro jokaisen kokouksen yhteydessä. Komissio toimii päätöksentekijänä ja välittäjänä sellaisissa

¹⁶ Tasavallan presidentti Tarja Halonen totesi 8.5.2006 Eurooppalainen Suomi ry:n seminaarissa pitämässään puheessa, että olisi epärealistista ajatella niin, että perustuslaillisen sopimuksen hylänneet maat koetettaisiin pakottaa hyväksymään sopimus ratifioimalla se mahdollisimman useassa jäsenmaassa. Yhtä lailla on mahdotonta pakottaa sopimuksen jo ratifioineet maat hyväksymään uusi tai muokattu sopimus.

¹⁷ Päätöksenteosta tarkemmin esim. Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000 s. 190 – 225.

poliittisissa kysymyksissä, joissa jäsenmaat eivät ole alemmilla tasoilla päässeet yhteisymmärrykseen. Eurooppa-neuvostossa käsitellään usein strategisesti merkittäviä ja kansalaistenkin kannalta mielenkiintoisia kysymyksiä, kuten esimerkiksi unionin laajentumista.

Euroopan yhteisöjen hallituksena toimii komissio. Komissiota on pidetty Euroopan unionin sydämenä, koska sillä on yksinomainen aloiteoikeus yhteisön lainsäädäntötyössä¹⁸. Sen keskeiset tehtävät ovat laki- ja muiden päätösaloitteiden tekeminen, sille delegoidun itsenäisen päätösvallan käyttäminen sekä säädösten toimeenpano ja toimeenpanon valvonta. Se toimii siis Euroopan sopimusten vartijana. Komissio on neuvoston ohella tärkein EU:n politiikkaa muovaava toimielin.¹⁹ Jokaisella jäsenmaalla on yksi komission jäsen, komissaari. Komission jäsenet kuitenkin toimivat ainoastaan Euroopan unionin etua ajatellen täysin jäsenmaiden hallituksista riippumattomina. Vain parlamentti voi puuttua komission toimiin. Jokaisella komission jäsenellä on oma vastuualueensa, mutta sen päätökset tehdään kollegiaalisesti.

Unionin keskeisin orgaani on unionin neuvosto, joka koostuu jäsenvaltioiden ministereistä (ministerineuvosto). Heitä on yksi kustakin jäsenvaltiosta ja heillä on jäsenvaltion hallitusta sitovat valtuudet. Ministerineuvosto kokoontuu useissa eri kokoonpanoissa riippuen siitä minkä politiikkasektorin asioista on kyse. Sillä on enemmän valtaa kuin komissiolla tai Euroopan parlamentilla, koska neuvostolla on valta muuttaa tai hylätä komission ja parlamentin yksimielisetkin esitykset. Neuvosto on viimekätinen päättäjä kaikissa EU-asioissa budjettiasioita lukuun ottamatta, jotka se päättää yhdessä parlamentin kanssa. Se vastaa myös jäsenvaltioiden yleisen talouspolitiikan koordinoinnista. Neuvostolla ei ole muodollista aloitevaltaa, mutta käytännössä komission aloitteet perustuvat neuvoston antamiin ohjeisiin.²⁰ Se on myös toimielin, joka tekee yhteisön nimissä kansainvälisiä sopimuksia yhden tai usean valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti neuvosto tekee Eurooppa-neuvoston esittämien yleisten

¹⁸ Nugent 2003 s. 111.

¹⁹ Ks. Tarkemmin Rehn 1999 s. 48–84.

²⁰ Ks. Wiberg 1999 s. 85.

linjausten mukaisesti tarvittavat päätökset yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määrittelemiseksi ja toteuttamiseksi

Neuvostolla on myös valmisteluelimensä, jotka käsittelevät esityksiä, ennen kuin ne tulevat ministerineuvoston asialistalle. Tärkein valmisteluelin on COREPER eli pysyvien edustajien komitea. Komitea kokoontuu kahdessa eri kokoonpanossa COREPER I ja COREPER II. Näistä poliittisesti tärkeämpi on COREPER II, joka koostuu jäsenmaiden EU-suurlähettiläistä. Tässä komiteassa käsitellään kaikki kiistanalaiset asiat. COREPER I käsittelee virkamiesten tasolla teknisluonteisia asioita, joissa yksimielisyys on jo saavutettu.

Euroopan parlamentin osallistuminen päätöksentekoon riippuu käytettävästä päätöksentekosäännöstä. Se osallistuu säädösten käsittelyyn, mutta yksinään se ei kuitenkaan päättä mistään säädöksestä. Eräillä aloilla sillä on kuitenkin valta estää päätöksenteko enemmistö päätöksellä. Parlamentin on hyväksyttävä komission kokoonpano. Se voi myös ehdottomalla enemmistöllä ja samalla kahdella kolmasosalla annetuista äänistä epäluottamuslausein keskeyttää toimikauden koko komissiolta (ei yksittäisiltä jäseniltä). Euroopan parlamentti on EU-päätöksenteossa tärkeä erityisesti sen vuoksi, että se on ainoa unionin toimielimistä, jonka kokoonpanoon kansa voi suoraan vaikuttaa vaalien kautta. Tällä hetkellä parlamentin jäsenten määrä on 732, joista suomalaisia on 14. Täysistuntosalissa jäsenet eivät kuitenkaan istu kansalaisuuden vaan niiden poliittisten ryhmien mukaan, joihin jäsenet kuuluvat.

Euroopan poliittinen yhteistyö on johtanut jäsenvaltioiden yhteisiin näkemyksiin ulkopoliitikasta. Unionisopimuksessa on kirjattu myös yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Se ulottuu periaatteessa kansainvälisen politiikan kaikille aloille, joilla ovat kyseessä unionin edut. Tämä laajentaa luontevasti unionin toimintaa. Neuvoston puheenjohtaja kuulee parlamenttia ulkopoliitiikan ja yhteisen turvallisuuden näkökohdista sekä perusvalinnoista ja varmistaa, että parlamentin näkemykset otetaan asianmukaisesti huomioon.

2.3. Valtioneuvosto ja pääministeri instituutioina

Ylimpien valtionelinten asema Suomen valtiollisessa järjestelmässä määräytyy niille uskottujen tehtävien ja niiden keskinäisten suhteiden yhteisvaikutuksena. Eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisestä asemasta säädetään perustuslain 3 §:ssä. Sen pohjalta muualla perustuslaissa tarkennetaan näiden valtionelinten tehtävät ja keskinäissuhteet.

Ennen perustuslakia valtioneuvosto käsitteenä oli nykyistä hajanaisemmin säännelty. Valtioneuvostolla tarkoitettiin toisaalta maan hallitusta eli ministeristöä, joka toimii kollegiona, joissakin yhteyksissä taas eri ministeriöiden muodostamaa laajaa virkakoneistoa, ministeristön ja ministeriöiden muodostamaa kokonaisuutta. Perustuslaissakin sanalla valtioneuvosto on kaksinaismerkitys. Käsitteen kaksinaisisällön ei kuitenkaan katsota aiheuttavan merkittäviä käytännön ongelmia, koska kielenkäytössä kaksinaismerkitys on vakiintunut²¹.

Valtioneuvosto on Suomen tärkein hallinnollinen elin. Hallituksen rooli on korostunut sekä suhteessa eduskuntaan että tasavallan presidenttiin. Tämä on heijastunut myös pääministerin asemaan. Hänen tehtävänsä on tullut vähitellen merkittävämmäksi ja työteliäämmäksi. Länsi-Euroopan taloudellinen yhdentymiskehitys, valtioneuvoston kasvanut vastuu talouspolitiikasta sekä työmarkkinajärjestöjen ja kuntien kasvanut valta lisäsivät ja lujittivat valtioneuvoston tosiasiallista valtaa.²²

Valtioneuvosto on monihenkilöinen valtionorgaani. PL 60 §:n mukaan valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Ministereiden määrää eikä toimialaa ei ole määritelty perustuslain tasolla. Valtioneuvosto on ministeristönä

²¹ HE 1/1998 vp. s. 110–111.

²² Ks. Valtioneuvoston historiasta Numminen 1996 s. 589–596.

käytännöllisen politiikan harjoittamisen kannalta keskeisin orgaani. PL 3.2 § mainitsee valtioneuvoston ainoastaan hallitusvallan käyttäjäksi yhdessä presidentin kanssa. Kummallakin toimijalla on oma reviirinsä. Säädös on kuitenkin vaan tulkintaa ohjaava ja asiasta säädetään tarkemmin muissa perustuslain osissa. Valtioneuvostolla on kuitenkin päävastuu hallitusasioiden hoitamisessa.²³

Valtioneuvostolle kuuluvat tehtävät voidaan jakaa perustuslaissa sille erikseen määrättyihin tehtäviin sekä niihin muihin hallitus- ja hallinto asioihin, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu muiden päätöksentekaelimien tai viranomaisten toimivaltaan. Valtioneuvosto panee myös täytäntöön presidentin päätökset. Valtiosääntöoikeudellisesti hallitusasioita voidaan kuvata pääpiirteisesti valtiovallan kolmijako-opin periaatteiden mukaan valtiollisen vallan käyttämiseksi sekä hallintoa alemman asteiseksi ja edellistä selvemmin lakisidonnaiseksi julkisen vallan käyttämiseksi.²⁴

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Uusi perustuslaki ilmentää pitkälle vietyä ministerihallinnon periaatetta²⁵. Yleisistunnolle kuuluvat vaan sille erikseen säädetyt asiat. PL 67.1 §:n mukaan yleisistunnon ratkaistavaksi kuuluvat laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 12 §:n mukaan yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, valtioneuvoston asetukset sekä eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää.

Valtioneuvoston muodostaminen ja pääministerin valinta olivat yksi kiistanalaisin kohta perustuslakiuudistuksessa. Perustuslain 61 §:ssä säädetään valtioneuvoston muodostamisesta. Eduskunta valitsee pääministerin, ja tasavallan presidentti nimittää hänet

²³ Jyränki 2000 s. 131–132.

²⁴ Saraviita 2000 s. 322.

²⁵ Jyränki 2000 s. 133.

tähän tehtävään. Presidentti on sidottu eduskunnan päätökseen. Muut ministerit nimitetään pääministerin ehdotuksen mukaisesti. Eduskunta keskustelee ja neuvottelee valtioneuvoston kokoonpanosta ja ohjelmasta. Nämä keskustelut liittyvät lopputuloksen osalta myös pääministeristä tehtävään ratkaisuun. Keskustelevan roolin ohessa eduskunnalle muodostuu asiallisesti myös lähes lopullinen päätösvalta valtioneuvoston muista jäsenistä, joskaan valittu pääministeri ei oikeudellisesti olekaan sidottu neuvottelutulokseen. Alkuvaiheessa eduskunnan puhemiehellä on tärkeä rooli neuvotteluiden käynnistäjänä ja ohjaajana. Eduskuntajohtoinen ja pääministeriyyttä korostava valintatapa luovat mahdollisuuden pääministerin aseman vahvistamiselle²⁶.

Yksi perustuslain uusista säännöksistä on pääministerin tehtäviä koskeva säännös. PL 66 §:ssä säädetään, että pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden ja valmistelun yhteensovittamisesta (Ks. Edempänä luku 6.2.). Pääministeri myös johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Kyseinen säädös muodostaa valtiosääntöisen pohjan pääministerin aseman edelleen kehittämiseksi ja lujittamiseksi²⁷.

Pääministerin tehtäviä ja toimivaltaa koskevia säännöksiä sisältyy perustuslakiin useita. Tasavallan presidentti voi pääministerin perustellusta aloitteesta ja eduskuntaryhmiä kuultuaan määrätä enneaikaiset vaalit (PL 26 §). Tasavallan presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai ministerille. Ministerille presidentti voi myöntää eron myös pääministerin aloitteesta (PL 64.1 §).

²⁶ Saraviita 2001 s. 68–70.

²⁷ HE 1/1998 vp s. 116–117.

3. Euroopan integraation vaikutus Suomen ylimpien valtioelinten päätösvaltaan

Perustuslain 93 §:n edeltäjän Hallitusmuodon (HM) 33 §:n mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää tasavallan presidentti, kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. HM 33 § heijasti vallanjakoajatusta, jossa ulkopolitiikka (suhteet ulkovaltoihin) oli toimeenpanovaltaa ja kuului presidentille.

3.1. Euroopan talousalueeseen liittyminen

3.1.1 Euroopan talousalue (ETA)

Euroopan vapaakauppaliitto perustettiin 4.1.1960 allekirjoitetulla ja 3.5.1960 voimaan tulleella sopimuksella. Sen tavoitteena oli poistaa kaupanesteitä Länsi-Euroopan maiden välisessä kaupassa. Vuosina 1972–1973 EFTA-valtiot sopivat vapaakauppasopimukset EY:n kanssa²⁸. Vuosi 1984 muodostui tärkeäksi käännekohtaksi EY:n ja EFTA-valtioiden välisille suhteille. Tuolloin esitettiin ensimmäisen kerran ajatus yhteisestä Euroopan talousalueesta. Tämän Luxemburgin julistuksen jälkeen instanssien yhteistyö tiivistyi entisestään.

Vuonna 1989 käynnistettiin varsinainen ETA-prosessi EY:n silloisen puheenjohtajan Jacques Delorsin aloitteesta. Pyrkimyksenä oli kiinteä ja kokonaisvaltainen yhteistyö Euroopan yhteisön ja vapaakauppaliiton välillä. Sopimus Euroopan talousalueesta

²⁸ Kukin EFTA-valtio sopi erillisen, mutta sisällöltään lähes samanlaisen sopimuksen.

allekirjoitettiin 5.5.1992 ja se tuli voimaan 1.1.1994. Tärkeä syy ETA-sopimuksen toteutumiselle oli vaikutusvaltaisen integraatiojärjestön, Euroopan yhteisön, päätös tiivistää yhteistyötään luomalla täydet sisämarkkinat neljän vapauden periaatteen mukaisesti. EFTA-valtiot taas halusivat turvata taloudelliset etunsa yhteistyösopimuksella. On kuitenkin todettava, että vaikka neuvottelut sopimuksesta olivat vaikeat, niin ETA-ratkaisun sisällön saneli pitkälti Euroopan yhteisö.

ETA-ratkaisun pääsisältö oli pääomien, tavaroiden, työvoiman ja palvelujen vapaa liikkuvuus EU-valtioiden ja EFTA-valtioiden välillä. Tavoitteena oli yhtenäisen markkina-alueen luominen. Tämä taas vaati kilpailu ym. rajoitusten karsintaa ja lisäksi tehokasta valvontajärjestelmää. Neljän vapauden toteutumiseksi katsottiin välttämättömäksi saattaa voimaan EFTA-valtioissa suurin osa Euroopan unionin oikeusnormistoa.²⁹

Euroopan vapaakauppaliiton perustaminen ja ETA-sopimus on nähtävä tietyissä taloudellisissa ja poliittisissa olosuhteissa tapahtuneina reaktioina Euroopan yhteisön edustamalle yhdentymismallille. EFTA edusti taloudellista integraatiota suppeimmillaan. ETA puolestaan sijoittui EFTAn ja EU:n poliittisia ulottuvuuksiakin edustavan integraation välimaastoon.³⁰

3.1.2. ETA-jäsenyys

Ulkopoliittisen asemansa vuoksi Suomi suhtautui 1960–1980-luvuilla hyvin pidättyväisesti Länsi-Euroopan taloudelliseen integraatioon. Päällimmäisenä syynä tähän oli Neuvostoliiton kielteinen suhtautuminen aluksi Pohjois-Euroopan integraatioon ja myöhemmin erityisesti Länsi-Euroopan integraatioon.³¹ Suomelle oli tarpeen Toisen maailmansodan jälkeen vetäytyä kuoreensa ja pyrkiä vasta tilanteen normalisoitumisen

²⁹ Hidén-Saraviita 1994 s. 227.

³⁰ Jääskinen – Paasivirta – Sevón 1994 s. 3-4.

³¹ Hidén-Saraviita 1994 s. 223, vrt. HE 95/1992 vp s. 4.

jälkeen mukaan Euroopan integraatioon.³² Euroopan vapaakauppaliiton jäseneksi Suomi liittyi vuonna 1973. Samana vuonna Suomi allekirjoitti vapaakauppasopimuksen Euroopan talousyhteisön kanssa.

Suomen neuvottelut Euroopan talousalueeseen liittymisestä päättyivät helmikuun puolivälissä 1992. Presidentti Mauno Koivisto oli tätä ennen pitänyt valtiopäivien avajaisissa puheen, jossa hän ilmoitti hallituksen hakevan EY-jäsenyyttä ja samalla esittänyt ulkopoliittikkaa koskevien päätöksentekojärjestelmien tarkastamista. Koiviston mukaan perustuslakia ei kuitenkaan tulisi muuttaa enempää kuin integraatiokehitys vaatisi.³³

Keväällä 1992 alettiin valmistella Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen edellyttämiä valtiosääntömuutoksia. Suomi oli jo tällöin hakenut EU:n jäsenyyttä. EU-neuvotteluiden ollessa kesken, oli Suomelle tärkeätä saattaa ETA-sopimus voimaan. Sopimus saatettiin voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lisäksi valtioelinten valtasuhteiden säilyttämiseksi muutettiin hallitusmuotoa, valtiopäiväjärjestystä ja muuta lainsäädäntöä.³⁴

Lainsäädännöllisesti Suomi sitoutui sopimuksen kattamilta osin yhteisten sääntöjen ja menettelytapojen noudattamiseen. Sopimus ei kuitenkaan sisältänyt päätöksentekovallan luovuttamista ylikansalliselle elimelle. Sopimuksella ei myöskään luotu yhteistä politiikkaa. Ulkopoliittikka oli siis kokonaan ETA-sopimuksen ulkopuolella. Erillisellä julistuksella oltiin kuitenkin valmiita kehittämään vuoropuhelua ulkopoliittisissa kysymyksissä. ETA-sopimus asetti myös vaatimuksen huomioida sopimuspiiriin kuuluvat asiat muutettaessa maan sisäistä lainsäädäntöä. Lainmuutokset eivät saa haitata sopimuksen hyvää toimimista.³⁵

³² Ks. Koivisto 1994. s. 439.

³³ Presidentti Koiviston 7.2.1992 valtiopäiväavajaisissa pitämä puhe, Ks. Myös Jyränki 1997 s. 103.

³⁴ Meres-Wuori 1998 s. 240, ks. Myös Hidén-Saraviita 1994 s. 234–239.

³⁵ HE 95/1992 vp s. 7.

3.1.3. Ylimpien valtioneelinten päätösvaltasuhteiden muutos

Vuosikymmenien kuluessa kansainvälisen yhteisön luonne ja Suomen asema siinä on kokenut suuren muutoksen. Hallitusmuotoa säädettäessä sisäpolitiikka ja ulkosuhteet olivat selkeästi erillään toisistaan tai ainakin erotettavissa toisistaan³⁶. Vuoden 1919 hallitusmuodossa Suomen valtiollinen järjestelmä oli presidenttijärjestelmän ja parlamentaarisen järjestelmän sekamuoto. Hallitusmuodon 33.1 §:n säännöstä on erityisesti kuusikymmentäluvulta lähtien luettu siten, että siinä ulkoasiainvalta (ulkopolitiikka) asetetaan jotenkin erityisasemaan presidentin valtuuksien joukossa. Ulkoasioita on pidetty keskeisenä presidentin valtaoikeuksissa. HM 33 §:n sanamuoto oli alun perin kuitenkin epämääräinen, joten siitä on vaikea päätellä millaiseksi toimivallan jakoa oli suunniteltu.³⁷

Joustava hallitusmuoto johti siihen, että eri presidentit tulkitsivat lakia erilailla ja siten käyttivät valtaansakin hyvin eri tavoin. Sotavuosien jälkeinen kehitys ja sen jälkeinen turvallisuuspoliittinen ratkaisu YYA-sopimuksineen ohjasivat kehityksen presidenttivaltaiseen järjestelmään. Etenkin ulkopoliittikan johtaminen korostui presidentin valtaoikeuksissa. Presidentti Paasikiven ja presidentti Kekkonen aikana ulkopoliittinen linja oli myös vahvasti sidottuna henkilöön.

Kansainvälisissä suhteissa kehityksen myötä syntyneet uudet asiaryhmät olivat siis kanavoituneet vahvasti presidentin päätösvaltaan. Kansainvälisistä velvoitteista päättämiseen eduskunta pystyi osallistumaan, mutta valtioneuvosto oli jäänyt syrjään kehityksestä, vaikka hallitusmuodon syntyvaiheet antaisivat mahdollisuuden toisenlaisiinkin tulkintoihin.³⁸ Suomen liittyminen Euroopan talousalueeseen asetti päätösvaltasuhteiden sääntelyn uuden ongelman eteen. Vaikka ETA ei ole ylivaltiollinen järjestö, sen päätöksentekojärjestelmässä oli piirteitä EEC:n (Euroopan yhteisö)

³⁶ Ks. Nousiainen 1999 s. 373.

³⁷ KM 1992:2 s. 137.

³⁸ KM 1994:4 s. 356, ks. Myös Saraviita 2000 s. 439–440.

ylivaltiollisuudesta. Niinpä Suomi tuli ensimmäisen kerran sidotuksi ulkopuolisen lainkäyttöelimen velvoittamaan päätösvaltaan.

Yleistäen menettelytapa oli seuraava. ETA:n päätöksentekuelimet perustettiin sitä varten, että EEC:n piirissä tapahtuva integraatio muun muassa asetuksin ja direktiivein toteutettiin talousalueen jäsenvaltioissa. ETA:n sekakomission kautta Suomi saattoi tulla asiallisesti velvolliseksi noudattamaan alkujaan EEC:n asetuksia ja direktiivejä vaiheessa, jolloin eduskunnan hyväksymis- ja voimaansaattamispäätöksillä ei enää ollut asiallista merkitystä.

Velvoitteisiin oli sopeuduttava. Eduskunnan päätösvallan reaalisuuden ylläpitämiseksi säädettiin ennakkovarautumisjärjestelmä sekä valtiojohtoinen valmistelu- ja toteutusjärjestelmä. Keskeisin säädösmuutos oli HM 33a §:n säätäminen. Säännöksen päätavoite oli estää ETA-velvoitteiden kautta sisäpoliittisluonteisten asioiden siirtyminen valtiosopimusmuodon takia tasavallan presidentin päätösvaltaan.³⁹ Tarkoituksena ei ollut muuttaa HM 33 §:n mukaisia valtasuhteita yleisesti valtiosopimusten suhteen, vaan estää valtasuhteiden muuttuminen uusien ETA-säädösten osalta. Siksi säännöstä ei liitetty 33 §:ään vaan uuteen HM 33 §:ään.⁴⁰ ETA-sopimuksen yhteydessä oli tarpeen tarkastella vain presidentin sopimuksentekovaltaa, sillä ETA:n normipäätökset tehdään sopimuksen muodossa ja ETA:ssa ei käsitellä ulko- ja turvallisuuspoliittisia kysymyksiä.

Eduskunnan vaikutusvallan turvaaminen uusien ETA-säädösten sisältöön oli peruslähtökohtana valtiosääntökomitea 1992:n osamietinnössä. Oli tärkeää, että eduskunnan tulee välittömästi saada tietoa sellaisesta valtioneuvoston tiedossa olevasta säädösvalmistelusta, joka voi johtaa uuden ETA-säädöksen syntyyn tai entisen muuttamiseen.⁴¹ HM 33a §:n ensimmäisessä momentissa olikin perussäännös eduskunnan osallistumisesta kansainvälisessä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. HM 33a §:n toisen momentin katsottiin estävän tulkitsemasta HM 33.1 §:n

³⁹ Saraviita 2000 s. 444–445.

⁴⁰ KM 1992:23 s. 62.

⁴¹ KM 1992:23 s. 51.

säännöstä niin, että ETA-asioiden valmistelun ja päätöksenteon olisi yleisesti tapahduttava presidentin johdolla.

ETA-sopimuksen yhteydessä säädetty hallitusmuodon 33a §:

”Eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään.

Valtioneuvosto määrää, sen estämättä mitä 33 §:ssä säädetään, 1 momentissa tarkoitettussa kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta ja, siltä osin kuin tällainen päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä vuoksi myöskään edellytä asetuksen antamista, päättää muistakin siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä.”

ETA-ratkaisu toi ensimmäistä kertaa valtioneuvoston lopullisesti ratkaistavaksi merkittävän määrään kansainvälisiä sopimuksia ja loi selkeän toimivallan ja vastuun ETA-säädösten valmistelusta. Lisäksi eduskunnan asema vahvistui, koska sille parlamentaarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston asema vahvistui suhteessa presidenttiin.

3.2. Euroopan unioniin liittyminen

3.2.1. Suomen unionijäsenyys

Suomen halu hakea jäsenyyttä Euroopan yhteisössä kasvoi uudenaikaisessa Euroopan poliittisessa ilmapöyrässä. Verrattuna ETA-sopimukseen EY-jäsenyys turvasi Suomelle paremmat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet yhteisön päätöksenteossa⁴². Jäsenyysneuvottelut alkoivat vuonna 1993. Euroopan unionin jäsen suomi on ollut virallisesti vuoden 1995 alusta lähtien. Näin ollen ETA-sopimus ehti olla voimassa vain vuoden ennen unionijäsenyyttä. EU-jäsenyyden hakeminen merkitsi Suomen

⁴² UaVM 6/1992 vp s. 11.

kansainvälisen aseman uudelleen määrittelyä. Seuraukset ulko- ja muuhun yhteiskuntapolitiikkaan olivat huomattavia. Suomen mukana olo Euroopan yhdentymisessä muutti ulko- ja sisäpolitiikan perinteistä rajaa.

Uusi ”integraationormi” (HM 33a §) antoi valtioneuvostolle määräysvallan kansainvälisissä toimielimissä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta, siltä osin kun se ei vaadi eduskunnan hyväksymistä. Säädös merkitsi poikkeusta presidenttikeskeiseen ulkopoliittikan johtamisvaltaan. Suomen liittyttyä Euroopan unionin jäseneksi tasavallan presidentin ja valtioneuvoston keskinäissuhteita säännellyt HM 33 § otettiin sellaisenaan koskemaan päätöksentekoa Euroopan unionissa ja yhteisössä.⁴³ Valtiosääntökomitea 1992 painotti mietinnössään sitä, että EU-jäsenyyden yhteydessä olisi turvattava valtioneuvoston kansainvälisiä asioita koskeva päätösvalta.

Unionijäsenyyden johdosta valtiopäiväjärjestystä muutettiin vuonna 1994. Valtiopäiväjärjestykseen ETA-vaiheessa lisätyt säännökset saatettiin vastaaman EU:n jäsenyyttä. Valtiopäiväjärjestyksen (VJ) 4a luvun otsikko muutettiin jo vuoden kuluttua säätämistään. Uusi otsikko kuului ”Euroopan unioniasioiden käsittely”. Uudet säännökset koskivat Eurooppa-neuvostoa ja hallitusten välisiä konferensseja. Eurooppa-neuvoston kokouksesta pääministeri antaa etukäteen tietoja suurelle valiokunnalle sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden osalta ulkoasiainvaliokunnalle. Kokousten jälkeen pääministeri selostaa niissä käsitellyjä asioita eduskunnalle tai asianomaiselle valiokunnalle. Vastaavia säännöksiä sovelletaan myös hallitusten välisiin konferensseihin.

Verrattuna ETA-jäsenyyteen Euroopan unionin jäsenyys vaikuttaa valtioneuvoston keskinäissuhteisiin EY:n normiantovallan kautta. Eduskunnan ja presidentin toimivaltaa siirtyi osittain unionin käytettäväksi ja neuvoston päätöksentekovalta korostaa valtioneuvoston roolia. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi on tärkeitä, että eduskunta saa jatkuvasti ja säännöllisesti tietoa EU:ssa valmisteltavina olevista asioista ja että se voi lausua niistä kantansa valtioneuvostolle jo valmisteluvaiheessa.

⁴³ Myllymäki 2001 s. 60.

3.2.2. Toimivaltaproblematiikka

Ennen unionijäsenyyttä Suomessa oli kuitenkin tehtävä päätös siitä, että kattaisiko 1919 HM 33a § myös Euroopan unionin II pilarin eli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Tilanne oli monimutkainen. Ensinnäkin unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on osa unionin kokonaisuutta, joten sen erottaminen muusta unionin toiminnasta on hankalaa. Toiseksi, jos tämän toimintalohkon asiat annettaisiin presidentin päätösvallan piiriin, myönnettäisiin presidentille välillisesti valtaa myös muilla toimintalohkoilla, joka johtaisi presidentin sisäpoliittisten valtaoikeuksien kasvuun. Jos taas asiat luettaisiin valtioneuvoston toimivaltaa, jaettaisiin Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kahteen lohkoon.

Oli siis lähdettävä joko presidentinvallan uudesta korostamisesta tai koko ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtamisen parlamentarisoimisesta. Kumpaakaan vaihtoehtoa ei haluttu toteuttaa täysimääräisesti.⁴⁴ Presidentti Koiviston aikana valtiosääntömme parlamentaariset piirteet olivat kyllä kehittyneet ja hallitusmuodon 33a § oli askel pääministerin ja hallituksen aseman vahvistamisen suuntaan, mutta kysymys siitä kuka edustaa Suomea Euroopan unionissa oli vielä auki.

Valtiosääntökomitea 1992 katsoi mietinnössään, että pääministerille kuuluu vastuu Eurooppa-neuvoston kokousten kansallisesta valmistelusta ja myös edustaminen kokouksissa. Komitea perusteli kantaansa Eurooppa-neuvostossa käsiteltävien asioiden luonteella sekä pyrkimyksellä parlamentaarisen hallitustavan säilyttämiseen ja vahvistamiseen. Pääministerin uskottavuus edellyttää, että hän osallistuu yhtäläisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoitoon yleensä. Valtiosääntökomitea edellytti kuitenkin hyvää yhteistyötä pääministerin ja presidentin välillä.⁴⁵ Perustuslakia ei kuitenkaan haluttu

⁴⁴ Jyränki 2000 s. 226–227.

⁴⁵ KM 1994:4. s. 361–362.

muuttaa, vaan pääministerin johtamaan järjestelmään haluttiin päästä käytäntöä muuttamalla.

Komitea teki kuitenkin pienen myönnytyksen presidentille. Mietinnössä presidentille annettiin oikeus osallistua poikkeuksellisesti Eurooppa-neuvoston kokouksiin sekä muihin kansainvälisiin kokouksiin ja huipputapaamisiin silloin, kun niissä käsitellään Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta erityisen keskeisiä kysymyksiä.

Vaikka komitea ei ehdottanutkaan muutoksia hallitusmuodon 33 §:ään, vaan nojasi siihen ETA-ratkaisun yhteydessä lisättyyn 33a §:ään, oli mietinnössä vahvoja piirteitä presidentin vallan parlamentarisoinnista. Parlamentarismi eli myös vahvasti mukana mietinnön siinä kohdassa, jossa komitea totesi, että presidentti tekisi tärkeimmät päätöksensä valtioneuvoston esitettyä hänelle sisällöllisen ratkaisuehdotuksensa. Tämä tarkoitti osittain presidentin sitomista hallituksen kantaan.⁴⁶

Maaliskuussa 1994 virkaansa astunut tasavallan presidentti Martti Ahtisaari oli omaksunut edeltäjänsä Mauno Koivistoa enemmän tasavallan presidentin ulkopoliittista johtovaltaa korostavan linjan⁴⁷. Hänellä olikin vaikeuksia sopeutua uuteen perustuslakinormiin sekä pääministeri keskeisempään järjestelmään. Ahtisaari halusi kantaa kokonaisvastuun Suomen ulkopoliitikasta ja täten pitää myös Euroopan unionin huippukokoukset omana reviiirinään. Ahtisaaren kanta poikkesi selkeästi edellisen presidentin Mauno Koiviston ja silloisen pääministerin Esko Ahon kannasta.⁴⁸ Presidentin ja valtioneuvoston välillä oli selviä vaikeuksia päästä yhteisymmärrykseen, kuka Suomea edustaa unionin huippukokouksissa tai kuka yleensäkin johtaa suomen EU-politiikkaa⁴⁹.

⁴⁶ Uimonen 2001 s. 147.

⁴⁷ Viime aikoina Ahtisaari on julkisuudessa ollut presidentin valtaoikeuksien vähentämisen kannalla.

⁴⁸ Uimonen 2001 s. 153, ks. myös Pokka 1995 s. 278.

⁴⁹ Ks. Jyränki 1997 s. 110–111: Jyränki on koonnut artikkeliinsa asiaan liittyvät tärkeimmät puheenvuorot julkisuudessa.

Ahtisaari tukeutui hallitusmuodon 33 §:ään, joka antoi presidentille oikeuden määrätä Suomen suhteista ulkovaltoihin. Kiista sai välillä varsin voimakkaitakin piirteitä. Hallituksen esitys unionijäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin (HE 318/1994 vp) viivästyi aina vuoden 1994 loppuun.

Eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta tulkitsi hallitusmuodon 33a §:n koskevan myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tämä kuitenkin kiistettiin tasavallan presidentin muutoksen vahvistamisen yhteydessä valtioneuvoston pöytäkirjaan kirjaamassa lausumassa.⁵⁰ Lausumassa presidentti painotti sitä, että tasavalan presidentti hoitaa hallitusmuodon 33 §:n mukaiset tehtävät ulkopolitiikan johtajana ja että tämä koskee myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Hallitusmuodon 33a §:n presidentti tulkitsi siis olevan vain unionin sisäpoliittisia asioita varten. Presidentin lausumaa voidaan pitää eräänlaisena poliittisena kannanottona presidentin valtaoikeuksille.

Perustuslakivaliokunnan mietintöä ei muodollisesti hyväksytty eduskunnan täysistunnossa, mutta voidaan katsoa, että eduskunta tosiasiallisesti hyväksyi sen. Näin se sisälsi perustuslainsäätäjänä toimivan eduskunnan käsityksen asiasta. Mietintö koski muodollisesti vain VJ 4a luvun muutosta, mutta muutoksen alaisena oli asiallisesti myös HM 33a §, joka suurelta osin sai sisältönsä VJ 4a luvusta. Eduskunnan ja presidentin ollessa eri linjoilla, on perustuslainsäätäjän käsitys perustuslainmuutoksen tarkoituksesta ja sisällöstä viime kädessä luettavissa eduskunnan asiakirjoista. VJ 4a luvun tekstimuutos vuonna 1994 ei vain pyrkinyt palauttamaan tasapainoa valtioneuvoston keskinäissuhteisiin. Euroopan unioniin liittyminen siirsi unionin luonteen vuoksi jossain määrin myös perinteistä ulkoasiainvaltaa presidentiltä valtioneuvostolle. Perustuslainsäätäjän kanta näytti siis siltä, että Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kuuluu valtioneuvostolle ja Suomen edustus Eurooppa-neuvostossa eräin hyvin rajallisina poikkeuksina presidentille.⁵¹

⁵⁰ Jääskinen 2000 s. 115–116, ks. myös Uimonen s. 149–172, Kiljunen 1998 s. 217–221, Jyränki 1997 s. 109–123.

⁵¹ Näin Jyränki 1997 s. 115–117.

Ristiriitaisuudet ratkesivat keväällä 1995, kun presidentti ja tuore pääministeri Paavo Lipponen tekivät keskinäisen sopimuksen edustusasiasta. Sopimuksen sisältö oli pääpiirteiltään seuraava: Pääministeri osallistuu kaikkiin EU:n huippukokouksiin ja informoi niistä eduskuntaa. Presidentti päättää itse osallistumisestaan huippukokouksiin. Lipponen sai Ahtisaarelle antamastaan myönnytyksestä paljon kritiikkiä eri suunnilta. Antero Jyränki kirjoitti Helsingin Sanomissa, että toimittaessa Ahtisaaren ja Lipposen sopimuksen mukaan oli olemassa suuri mahdollisuus perustuslain loukkaamiseen. Jyrängin mukaan yksityisillä välipuheilla ei saisi poiketa perustuslaista⁵².

Presidentti säilytti yhä ydinroolinsa, mutta käytännöksi tuli pluralistinen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Tasavallan presidentti johti edelleen ylimpänä auktoriteettina hallitusmuodon mukaisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Presidentin päätöksenteko tapahtui kuitenkin olennaisesti valtioneuvoston puitteissa, hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa, puolustusneuvostossa ja säännöllisissä tapaamisissa ulkoministerin kanssa. Pääministeri johti päätöksentekoa EU:n varsinaisissa yhteisöasioissa sekä sisä- ja oikeusasioissa EU-asioiden ministerivaliokunnan välityksellä.

Ulkopolitiikassa on tärkeitä pyrkiä yhtenäiseen linjaan ja korostaa jatkuvuutta. Tämä antaa hyvän ja luontevan pohjan ulkopoliitiikassa tasavallan presidentille. Ulkopoliittisen päätöksenteon tulee olla jäsentynyttä ja järjestelmällistä. Parlamentaarisisessa järjestelmässä sen pitäisi tapahtua enemmän hallituksen valvonnassa ja vastuulla. Euroopan unionin asioilla on yleistä yhteiskuntapoliittista merkitystä aivan toisella tavalla kuin perinteiseen ulkopoliitiikan alaan kuuluvilla asioilla.⁵³

Vuonna 1993 luotu järjestelmä siirrettiin sellaisenaan perustuslakiin. Täten ylimpien valtioneuvoston päätösvaltasuhteiden muutos tasavallan presidentin, eduskunnan ja valtioneuvoston välillä toteutettiin jo ennen nykyisen perustuslain säätämistä. HM 33a § ei saanut tulkintakäytännön vuoksi ihan sitä merkitystä mitä perustuslainsäätäjät oli tarkoittanut. Huolimatta siitä, että hallitusmuodon 33a § korosti valtioneuvoston merkitystä,

⁵² Ks. Antero Jyrängin mielipidekirjoitus Helsingin sanomissa 8.6.1995.

⁵³ Ks. Koivisto 1994 s. 436–437.

ja vaikka säännöksestä muodostui kiistanalainen ja vaikeaselkoinen, merkitsi se kulminaatiopistettä pääministerin ja presidentin välisille valtaoikeuksille ja myös toiminnallisille suhteille integraatioasioiden hoidossa⁵⁴.

4. Nykyisen perustuslain aika

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmistelusta ja niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä eduskunnan myötävaikutusta tarkoittavin varauksin. Valmisteluvelvoite kattaa kaikki ne toimielimet, joissa päätöksenteko perustuu jäsenvaltioiden kantoihin. Valtioneuvosto on keskeisin toimija Suomen EU-politiikassa, vaikka eduskunta viime kädessä päättää kaikista se omaan toimivaltaan kuuluvista lainsäädäntöasioista. Pääministeri huolehtii Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa. Tasavallan presidentti tekee kuitenkin päätöksen Suomen osallistumisesta Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaoperaatioon.

4.1. Valtioneuvosto EU-asioiden hoitajana

4.1.1. Perustuslaillinen vallansiirto

Perustuslakiuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Pyrkimys oli korjata ja huoltaa valtiosäntöä muuttamatta sen perusteita. Valtiosäntöperinteen oli jatkuttava. Perustuslakien yhtenäistämällä haettiin selkeyttä, johdonmukaisuutta ja ymmärrettävyyttä valtiosäntöön. Uudistuksella pyrittiin myös kehittämään sisällöllisesti valtiosäntöä. Erityisesti haluttiin vahvistaa

⁵⁴ Näin Myllymäki 2001 s. 60, ks. myös Saraviita 2000 s. 445.

parlamentarismia.⁵⁵ Perinteinen jännite parlamentarismien periaatteen ja Suomen valtiosäännölle tunnusomaisen puolipresidialismin välillä oli Euroopan unionin jäsenyyden myötä tullut eräänlaiseen käännepisteeseen.

Valtiosäännön uudistamiskeskustelun painopistealueena on 1970-luvulta lähtien ollut ylimpien valtionorganien toimivalta- ja päätössuhteet. Kuten jo edellä mainittiin, tavoitteena on ollut parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen, eduskunnan aseman korostaminen ylimpänä valtioelimenä sekä valtioneuvoston aseman vahvistaminen siten, että presidentti säilyttää asemansa merkittävänä valtioelimenä. Uudistamisprosessissa vallitsi vankka yksimielisyys, siitä että autokraattisesta hallituksesta juontuva vanhan hallitusmuodon 33 § oli vanhentunut⁵⁶.

Kansainvälisten asioiden luonne, määrä sekä yhteiskunnallinen merkitys on nykyään toinen kuin hallitusmuotoa (1919) ja valtiopäiväjärjestystä (1928) säädettäessä. Käytännössä Suomen kansainvälisiä suhteita hoidettaessa tasavallan presidentti toimi ulkopoliittisissa kysymyksissä yhteistyössä valtioneuvoston kanssa jo osittaisuudistuksilla muokatun hallitusmuodon aikana. Huomioitavaa on, että ylimpien valtioelinten tosiasialiset valtasuhteet eivät tulleet esiin vanhoista perustuslaeista.⁵⁷ Perustuslain säätämiseen johtanut kehitys oli myös osaltaan vastareaktio presidentin vahvalle asemalle ulkopoliitikassa. Uuden valtatasapainon löytäminen tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan kesken oli yksi keskeisimmistä suunnittelukohteista ja erimielisyyden aiheista perustuslain säätämiseen johtaneessa joskus vaikeita sovitteluratkaisuja vaatineessa kehityksessä.⁵⁸

Perustuslakiuudistuskusteluun osallistui keväällä 1997 myös tasavallan presidentti Martti Ahtisaari. Hän puolusti presidentin asemaa vetoamalla presidentin valintatapaan. Ahtisaaren mukaan kansalaisilta olisi pitänyt kysyä, haluavatko he pelkästään

⁵⁵ KM 1997:13 s. 10.

⁵⁶ Nousiainen 2000 s. 32.

⁵⁷ Saraviita 1996 s. 432 ja 1997 s. 12.

⁵⁸ Saraviita 2000 s. 440.

edustuksellisen presidentin.⁵⁹ Tasavallan presidentin valinta suoralla kaksivaiheisella kansanvaalilla ei kuitenkaan anna mahdollisuutta vedota suoraan kansan tahtoon, ohi eduskunnan ja valtioneuvoston. Suomen hallitusmuodon mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Eduskunnalla on Suomessa kompetenssi-kompetenssi.

Suomen kansainvälisistä suhteista säännellään perustuslain kahdeksannessa luvussa. Kansainvälisiä suhteita tarkoittavat toimivaltanormit ovat perustuslaille tyypillinen kompromissi. Perimmäiset valtasuhteet on jätetty avoimiksi ja tulevan kehityksen varaan (yhteistoiminta, PL 93.1 §). Ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä kohtasikin arvostelua sen laajan tulkinnanvaraisuuden vuoksi⁶⁰. Kansainvälisiä suhteita tarkoittavan päätöksenteon sääntely aiheuttaa muutenkin vaikean tehtävän perustuslainsäätäjälle, koska ulkopoliittinen toiminta on monimuotoista, monitasoista sekä vapaamuotoista.⁶¹ Väljien perustuslain säännösten vuoksi saattaa kirjoitetun lain ohella syntyä tavanomaista oikeutta. Säännösten mukainen toimivalta ei siis aina vastaa päätöksentekoa käytännössä.

Nykyisessä perustuslaissa presidentin valta Suomen ulkopoliitiikan johtajana on ensimmäisen kerran maamme historiassa jaettu toisen valtioelimen kanssa. Ulkopoliitiikan johtaminen käytännössä tarkoittaa ohjeiden antamista Suomen edustajille kansainvälisillä foorumeilla, lausuntojen antamista Suomen kannoista kansainvälisiin kysymyksiin, linjapuheiden pitoa ja niin edelleen. Siirtymistä presidentin määräysvallasta yhteistoimintaan valtioneuvoston kanssa voidaan pitää merkittävimpana päätösvaltasuhteiden muutoksena sellaisilla ulkopoliitiikan sektoreilla, joita ei ole sidottu suoraan tai välillisesti unionipäätöksentekoon⁶².

PL 93 §:n mukaan Suomen ulkopoliitikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Yhteistoimintaa käsitteenä voidaan pitää kompromissina, jota

⁵⁹ Ks. Helsingin Sanomien pääkirjoitus 30.4.1997.

⁶⁰ UaVL 6/1998 s. 4.

⁶¹ Saraviita 2000 s. 440.

⁶² Saraviita 2000 s. 446.

voidaan tulkita väljästi. Se korostaa sitä, että ulkoasiainvallan käyttö on valtioneuvoston myötävaikutukseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen piirissä. Kaikkiin asioihin ei voida kuitenkaan edellyttää koko valtioneuvoston mukana oloa. Käytännön ulkopoliittinen johto on vahvasti ulkoasiainministeriön halussa.

Perustuslain muista kohdista ja ennen kaikkea sen esitöistä erottuu pyrkimys muuttaa presidentin roolia ja asemaa ulkopoliittikan hoidossa siitä, miksi se oli 1940-luvun sotavuosista lähtien käytännössä muotoutunut. Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän presidenttikeskeisyyttä on tarkoituksellisesti pyritty vähentämään nykyisessä perustuslaissa:

- perustuslain teksti ja säätämisperustelut tähdentävät presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan merkitystä,
- perustuslaki jättää tilaa myös sille, että valtioneuvosto toimii kansainvälisten suhteiden alalla ilman presidenttiäkin,
- eduskunnan ulkopoliittisia vaikuttamismahdollisuuksia on lisätty, mikä jossain määrin rajoittaa entisestään hallituksen, siis myös presidentin, toimintavapautta, ja
- vastaavasti presidentin ulkoasiainvallan alaa on entiseen nähden kavennettu (ulkoasiainhallinnon nimitysasiat, kielto vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita, kielto irtisanoa sopimus ilman eduskunnan suostumusta).⁶³

Perustuslaillisen vallansiirron aiheuttama muutosta voidaan pitää huomattavana, koska lähes kahdeksankymmentä vuotta voimassa ollut hallitusmuoto korvattiin täysin uudella perustuslailla, jossa presidentin ulko- ja sisäpolitiikan johtajuutta koskevat muotoilut poikkesivat olennaisesti vanhasta valtiosäännöstä. Toki Suomi oli jo aiemmin siirtynyt pluralistiseen johtamistapaan EU- jäsenyyden sekä presidentin ja valtioneuvoston välisen valtataistelun seurauksena. Presidentti oli jo jakanut valtansa valtioneuvoston ja eduskunnan kanssa, vaikka hallitusmuodon 33 §:n keskeisintä sisältöä ei ollutkaan muutettu.⁶⁴ Voidaan siis todeta, että käytännön tasolla ulkopoliitikassa muutos ei ollut niin suuri kuin mitä se paperilla saattoi näyttää.

⁶³ Jyränki 2000b s. 34.

⁶⁴ Uimonen 2001 s. 188–189.

Presidentiltä poistettiin perustuslakiuudistuksessa myös oikeus johtaa hallitusneuvotteluita ja valita pääministeri. Muutos oli merkittävä, koska presidentti siirrettiin hallitusneuvotteluiden näkyvästä pääosasta sivustaseuraajaksi. Presidentiltä karsittiin muutenkin sisäpoliittisia valtaoikeuksia. Presidentin päätöksenteko sidottiin tiukemmin valtioneuvoston valmisteluun. Perustuslaki 2000-komitea kutsui tätä presidentin saattamiseksi parlamentaarisen vastuukatteen piiriin.

Perustuslaissa presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteet kansainvälisissä suhteissa on säännelty siten, että unioniasiat jäävät valtioneuvostolle ja presidentille perinteisen ulkopoliitiikan johtaminen muilta osin. Perustuslain teksti ja säätämisperustelut tähdentävät kuitenkin presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan merkitystä. Tasavallan presidentillä on yhä vähemmän itsenäistä ja riippumatonta asemaa valtioneuvoston joukossa⁶⁵. Euroopan unioniin liittymisen takia myös moni ennen ulkopoliittinen kysymys on muuttunut sisäpoliittiseksi. Tästä syystä on hyvä, että unioniin liittyvät päätökset tekee eduskunnalle vastuussa oleva valtioneuvosto.

On kuitenkin muistettava, että viime vuosina myös ulkopoliitiikan perusasioihin ja suuntaviivojen määrittelyyn on haettu eduskunnan hyväksyntä. Linjan toteuttaminen on kuitenkin yhä enemmän pääministerin vastuulla ja hallituskeskeistä. Käytännössä presidentti ennemminkin tukee hallituksen turvallisuuspolitiikkaa kuin päättää siitä.⁶⁶ Sen paremmuus, että asioista on päättämässä useampi organisaatio, riippuu pitkälti henkilöistä sekä muovautuvasta käytännöstä. Linja ei saisi kuitenkaan olla epäyhtenäinen, vaan jäsentynyt ja järjestelmällinen. Yksimielisyyteen täytyy päästä kompromissein.

⁶⁵ Rusi 2000 s. 357.

⁶⁶ Ks. Jäätteenmäki 1999 s. 118.

4.1.2. Unioniasiat valtioneuvostolla

Valtioneuvoston ja pääministerin vastuu EU-asioissa on osoittautunut käytännössä toimivaksi. Lisäksi se on turvannut eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia unioniasioissa. Säädettyä PL 93.2 §:ää pyrittiin entistä selkeämpään, yleispiirteisempään ja joustavampaan sääntelyyn esimerkiksi Euroopan unionin toimielinrakenteen mahdollisia muutoksia ajatellen. Ennen nykyistä perustuslakia sääntelyn rakennetta sekoitti monimutkainen viittaustekniikka.⁶⁷

Toimivalta Euroopan unionin asioissa on nykyisessä perustuslaissa annettu valtioneuvostolle. Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä (PL 93.2 §). Pykälä korvaa hallitusmuotoon vuonna 1993 lisätyn 33a §:n (1116/1993). Perustuslain 94 § edellyttää kaikkien merkitykseltään huomattavien velvoitteiden saattamista eduskunnan hyväksyttäväksi. Arvioinnissa lähtökohtana tulisi olla asioiden merkittävyys ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä. Normaalitylessä hallituspuolueilla on enemmistö eduskunnassa, joten useimmiten valtioneuvoston tekemät EU-politiikan linjaukset myös hyväksytään eduskunnassa.

Eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan (PL 96.1 §). Säännöksen tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi unionin jäsen. Voimassa olevan järjestyksen vertaaminen vanhaan oikeustilaan voi tulevaisuudessa olla kuitenkin vaikeaa⁶⁸.

⁶⁷ KM 1997:13 s. 261.

⁶⁸ Jyränki 2000 s. 230.

Perustuslaissa valtioneuvoston toimivallasta ei ole erotettu mitään unioniasioiden ryhmää. Perustuslakiin säädettiin kuitenkin rajattu poikkeus 1.4.2006. Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) (myöh. kriisinhallintalaki) säädettiin poikkeuslakina perustuslain 73 § määräämällä tavalla. Laissa on kyse sotilaallisesta kriisinhallinnasta, joka mahdollistaa Suomen täysimääräisen osallistumisen Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön sekä Euroopan unionin tai muun kansainvälisen järjestön tai maaryhmän toimeenpanemiin kriisinhallintatehtäviin. Erityisesti lailla mahdollistetaan Suomen osallistuminen Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaan, johon voi kuulua myös nopean toiminnan osastojen käyttö sotilaallisesti vaativiin tehtäviin.⁶⁹

Kriisinhallintalain 2 §:n 1 momentin mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta myös päätöksen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (valmiuosasto). Pykälän toisessa momentissa säädetään, että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen käsiteltävä asiaa valmistelevasti ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöstä puolustusministeriö voi käsittelyn perusteella ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.

Suomen mahdollisesta osallistumisesta Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaoperaatioon on kysymys sellaisesta Euroopan unionissa tehtävään päätökseen liittyvästä Suomen toimenpiteestä, josta perustuslain 93.2 §:n mukaan päättää valtioneuvosto. Ilman poikkeuslainsäätämistä kriisinhallintalain 2 § 1 momentin säännökset olisivat ristiriidassa perustuslain kanssa siltä osin kuin ne koskevat Suomen osallistumista Euroopan unionin toimeenpanemaan sotilaalliseen kriisinhallintaan ja siihen osallistumisen lopettamista, samoin kuin valmiuosaston asettamista EU:n kriisinhallintaoperaatioon osallistumista varten.⁷⁰

⁶⁹ HE 5/2006 vp s. 1.

⁷⁰ PeVL 6/2006 vp s. 2, PeVL 54/2005 vp s. 3.

Kriisinhallintalaki kohtasi ongelmia säätämisvaiheessa. Operaatioihin osallistumiseen ei enää pidetty ehdottomana vaatimuksena YK-valtuutusta. Euroopan unionin lähettäessä joukkoja ilman YK-valtuutusta tasavallan presidentillä ei olisi muodollista valtaa päättää joukkojen lähettämisestä Suomen osalta, koska EU-asiat kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan. Kriisinhallintaan osallistumisesta ei kuitenkaan haluttu tehdä kahta erilaista päätöksentekojärjestelmää. Ratkaisuksi muodostui poikkeuslain säätäminen, jolla presidentille annettiin toimivaltuudet päättää joukkojen lähettämisestä (ks. tarkemmin edempänä luku 6.3.).

Valtioneuvoston toimivalta unioniasioissa kattaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. YUTP:n alalla on kuitenkin voimassa korostettu vaatimus yhteistoiminnasta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä ulkopoliittikan johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin”, valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa. Perustuslain 93 § on kokonaisuus ja sitä tulisi tulkita myös niin.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteissa tapahtuneiden muutosten merkitys määräytyy pitkälle juuri sen mukaan, kuinka suuri osa ulkoasioiden kokonaisuudesta siirtyy tai on jo siirtynyt unionipäätöksenteon ja PL 93.2 §:n puitteisiin⁷¹. Jyrängin mukaan valtioneuvoston valtaa ei ole kiistetty EU:n ulkopoliitikassa, mutta se on näkynyt esimerkiksi ulkoministerin papereissa hyvin pitkään⁷².

Valtioneuvoston toimivalta kattaa kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät, pois lukien kriisinhallintatehtäviin osallistumisesta tehtävät päätökset, jotka kuuluvat tasavallan presidentille. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu määritellä Suomen kanta sekä päättää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta

⁷¹ Saraviita 2000 s. 446.

⁷² Ks. Antero Jyrängin haastattelu Aamulehdessä 14.5.2005.

päätöksentekoon Euroopan unionissa ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin.⁷³ Valtioneuvoston toimintavapautta rajoittavat viime kädessä parlamentarismien periaatteen välityksellä säännökset yhteistoiminnasta eduskunnan kanssa. Eduskuntakäsittelyllä on ensisijassa poliittista merkitystä eduskunnan ja valtioneuvoston välisissä suhteissa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvosto myös määrää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta EU:n lopulliseen päätöksentekoon ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin. Valtioneuvostolle kuuluvan kansallisen valmisteluvastuun piiriin kuuluu siten päätöksenteko lähinnä Euroopan unionin neuvostossa, Eurooppa-neuvostossa sekä joissain tapauksissa komissiossa ja sellaisessa muussa toimitelmässä, jolle on siirretty Euroopan unionin varsinaisten toimitelinten päätöksentekovaltaa. Valtioneuvoston valmisteluvastuu kattaa myös EU:n päätöksentekuelinten valmisteluelimet, kuten virkamieskomiteat ja työryhmät. Euroopan parlamentissa, komissiossa, Euroopan tuomioistuimessa ja Euroopan keskuspankissa tapahtuva päätöksenteko, sikäli kun on kyseessä Suomesta valittujen edustajien, tuomareiden tai virkamiesten toiminnasta, ei kuulu valtioneuvoston – eikä tasavallan presidentinkään – ohjausvaltaan.

Keskustelut Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin perustamissopimusten muuttamisesta eivät ole kuitenkaan PL 93.2 §:n tarkoittamia unioniasioita, vaan ne rinnastuvat tavanomaisiin neuvotteluihin valtiosopimusten muuttamisesta ja kuuluvat siltä osin tasavallan presidentin toimivaltaan. Silloin kun Eurooppa-neuvosto käsittelee perustamissopimusten muuttamista, presidentillä on oikeus oman päätöksensä nojalla osallistua keskusteluihin.

PL 93.2 § ei aseta rajoituksia sille, miten Euroopan unionia koskevien asioiden valmistelun ja päätöksenteon koordinointi järjestetään valtioneuvoston piirissä ulkoasianministeriön, valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden kesken. Yhteensovittamisjärjestelmä vahvistaa Suomen EU-politiikan johdonmukaisuutta, toimivuutta sekä vaikuttavuutta.

⁷³ HE 1/1998 vp s. 146–147

Yhteensovittamisjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että Suomella on yhteensovitettu ja yleisiä linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU-asioihin niiden eri käsittelyvaiheessa.

Suurin osa Suomen kannoista EU:ssa päätettäviin asioihin kuuluu ministeriöiden toimivaltaan. EU-ministerivaliokunta kuitenkin käsittelee myös ministeriöiden ratkaisuja. Käsittely on luonteeltaan juuri yhteen sovittavaa. Yhteensovittamisvallan perustuslakivaliokunta on katsonut voivan merkitä viimekätistä sananvaltaa valmisteltaviin asioihin nähden. EU-ministerivaliokunnankin yhteensovittamistehtävästä seuraa sananvaltaa, jota ilman Suomen valmistelujärjestelmä ei olisi kehittynyt tarkoituksenmukaisesti.⁷⁴

4.2. Lainsäädäntöuudistukset EU-asioiden hoidossa

4.2.1. Tarve lainsäädäntöuudistukseen

Suomen valtionhallinnolla oli erittäin vähän aikaa sopeutua EU-asioiden hoitoon Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Tämä näkyi hajanaisena valmistelukoneistona samoin kuin oikeudellisena sääntelyviiveenä.⁷⁵ Valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättiin vuonna 1994 säännös, jonka mukaan Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu (L 1552/1994, 3 a §). Euroopan unionissa päätettävät asiat jakautuivat ministeriöille valtioneuvoston ohjesäännössä säädetyn ministeriön toimialan mukaisesti. Tähän perustuen osa kansainvälisistä sopimuksista, niiden valmistelu ja yhteyksien hoitaminen kansainvälisiin järjestöihin siirrettiin vastaavan toimialan tehtäviä hoitavalle ministeriölle.⁷⁶

⁷⁴ Meres-Wuori 1998 s. 312.

⁷⁵ Myllymäki 2001 s. 63.

⁷⁶ HE 26/2000 vp s. 2.

Ulkoministeriön tehtäväksi säädettiin velvoite avustaa eri ministeriöitä kansainvälisten asioiden yhteensovittamisessa. Valtioneuvoston ohjesäännön kuudenteen lukuun sisällytettiin EU-ministerivaliokuntaa ja EU-asioiden komiteaa koskevat säännökset. Komitea sijoitettiin ulkoministeriön yhteyteen. Myös EU-sihteeristö toimi vuoteen 2000 asti ulkoministeriön alaisuuteen sijoitettuna.

Valtioneuvosto ei pitänyt edellä mainittua asioiden tilaa tyydyttävänä. Lipposen II:n hallituksen hallitusohjelmaan liittyi pöytäkirjamerkintä siitä, että EU-asioiden valmistelua selkeytetään ja koordinaatiovastuu siirretään valtioneuvoston kanslialle. Myös perustuslakivaliokunta vaati hallitukselta selvitystä mietinnössään (PeVM 10/1998 vp) uudesta perustuslaista siitä, että mitä etuja ja haittoja liittyisi järjestelyyn, jossa Euroopan unionia koskevien asioiden valmistelu ja päätöksenteon koordinointi järjestettäisiin keskitetysti valtioneuvoston piirissä. Vastuunsiirto valtioneuvoston kanslialle edellytti myös EU-sihteeristön siirtämistä ulkoministeriöstä valtioneuvoston kansliaan. Siirto merkitsi ulkoasiainministeriölle kuuluvien Euroopan unionia koskevien tiettyjen tehtävien siirtoa valtioneuvoston kanslialle.

4.2.2. Valtioneuvoston vastuun lisääminen

Suomen nykyinen perustuslaki vahvistaa valtioneuvoston toimivaltaa kansainvälisissä asioissa ja selkeyttää sen asemaa EU-asioissa. Pääministerin asema korostuu EU-asioissa ja valtioneuvostolle kuuluvien asioiden yhteensovittamisessa, mitä myös EU-sihteeristön siirto on omiaan tukemaan.⁷⁷ Perustuslain 66 §:ssä on pääministerin tehtäväksi säädetty valtioneuvoston toiminnan johtaminen ja huolehtiminen valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Jo tällä perusteella pääministerille kuuluu vastuu EU-asioiden hoidosta. Lainsäädäntöuudistuksen tarkoituksena oli tukea uuden perustuslain tavoitetta vahvistaa pääministerin roolia EU-politiikassa ja

⁷⁷ HE 26/2000 vp s. 2.

valtioneuvostolle kuuluvien asioiden koordinoinnissa.⁷⁸ Pääministeri on tässä valossa siis avainasemassa EU-asioiden valmistelussa.

Valtioneuvosta annetun lain (540/2000) mukaan Euroopan unionissa päätettävät asiasta käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu. Valtioneuvoston kanslia yhteensovittaa eri ministeriöissä käsiteltävien Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn, ellei valtioneuvoston asetuksessa jonkin asiaryhmän osalta toisin määrätä. Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat ulkoasiainministeriö käsittelee yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa. Valtioneuvoston kanslia kuitenkin sovittaa yhteen nämä asiat, ellei valtioneuvostosta annetussa asetuksessa toisin säädetä. Kyseiset säädökset tulivat voimaan heinäkuun alussa 2000, kun valtioneuvostosta annettua lakia muutettiin. Tämä johti myös tarpeeseen muuttaa ulkoasiainhallintolakia, koska EU-sihteeristö siirrettiin valtioneuvoston kanslian alaisuuteen. Kyseiset säädökset siirrettiin sellaisenaan uuteen lakiin valtioneuvostosta (175/2003).

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 §:ssä käytetty ilmaisu ”Euroopan unionissa päätettävät asiat” vastaa tulkintasisällöltään perustuslain 93.2 §:n 2 momentissa säädettyä vastaavaa ilmaisua. Siihen sisältyvät varsinaiset unionin toimivaltaan kuuluvat asiat sekä sen toimielinjärjestelmässä tehtävät päätökset, jotka eivät muodollisesti kuulu unionin toimivaltaan mutta ovat sisällöltään ja vaikutuksiltaan niihin rinnastettavissa.⁷⁹

Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on vastata koko yhteensovittamisjärjestelmän toimivuudesta varmistaa yksittäisissä EU-asioissa, että:

- Suomella on yhtenäinen kansallinen kanta riittävän ajoissa,
- sen muodostamiseen osallistuvat kaikki asian kannalta toimivaltaiset ministeriöt,
- kanta on linjassa hallituksen EU-politiikan yleistavoitteiden kanssa.

⁷⁸ HE 26/2000 vp s. 4-5.

⁷⁹ HE 270/2002 vp s. 32.

Käytännössä poliittinen yhteensovitus tapahtuu pääministerin johdolla EU-ministerivaliokunnassa sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa.⁸⁰

Valtioneuvoston ohjesääntöön (VNOS) tehdyllä muutoksella (591/2000) lisättiin valtioneuvoston kanslian tehtäväksi Euroopan unionin yleisen kehittämisen kannalta keskeiset horisontaaliset ja institutionaaliset asiat, jotka eivät kuulu muun ministeriön alaan sekä eri ministeriöissä käsiteltävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisen. Vuoden 2003 keväällä voimaan tulleeseen valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12.1 §:ään liitettiin kyseiset säädökset.

4.2.3. Tietoinen pääministerin aseman vahvistaminen

Vuonna 2000 toteutettu unioniasioiden valmistelun uudelleenjärjestely valtioneuvostosta annetun lain muutoksella (540/2000), valtioneuvoston ohjesäännön muutoksella (591/2000) ja asetuksella valtioneuvoston kansliasta (617/2000) merkitsi tietoista pääministerin aseman vahvistamista⁸¹. Lisäksi pyrittiin kehittämään EU-asioiden käsittelyä valtioneuvostossa siten, että kaikki Euroopan unionia koskevat asiat kuuluisivat yhtenäisen koordinaatiojärjestelmän piiriin. Tavoitteena oli Suomen EU-politiikan johdonmukaisuuden ja vaikuttavuuden vahvistaminen.⁸² EU-asioiden siirtäminen ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan vuonna 2000 on parantunut pääministerin edellytyksiä johtaa Suomen osallistumista Euroopan unionin toimintaan.

Pääministerin tehtävistä valtioneuvoston johtamisessa säädetään perustuslaissa. Vuoden 2003 huhtikuussa voimaan tullut uusi laki valtioneuvostosta (175/2003) vahvisti pääministerin asemaa. Lain mukaan pääministeri huolehtii Euroopan unionissa päätettävien

⁸⁰ *ibid*

⁸¹ Näin Myllymäki 2001 s. 63.

⁸² HE 26/2000 vp s. 4.

asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa. Tarve tähän koordinointiin ja kantojen yhteensovittamiseen oli muodostunut erittäin tärkeäksi. Aikaisemmassa laissa ei ollut vastaavia säännöksiä. Pääministerin asema oli kuitenkin vahvistunut ja korostunut juuri Euroopan unionin toimintaan osallistumisen myötä. Tämä kehitys oli perusteltua ottaa huomioon myös säädettäessä valtioneuvostoa koskevaa lainsäädäntöä.

Säännös vastaa perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä pääministerille säädettyä asemaa. EU-asiat ovat osa valtioneuvoston toimintaa, josta pääministeri vastaa. Säännösten mukainen toimivalta – *de jure* vs. päätöksenteko käytännössä – *de facto* saatiin uudella lailla näin parempaan tasapainoon. Pääministerin johtava asema EU-asioissa kirjattiin lakiin.

Valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) vahvistetaan muutenkin pääministerin asemaa. EU-asioiden koordinoinnin lisäksi laissa on pääministerille annettu tehtäväksi hallitusohjelman toimeenpanon valvonta sekä toimiminen ministerivaliokuntien puheenjohtajana. Lisäksi pääministerin muodollista asemaa vahvistetaan siten, että hän voi määrätä ajankohdan, johon mennessä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävä asia on siellä esiteltävä.

4.3 EU-politiikan valmistelu valtioneuvostossa

4.3.1. Alemman tason valmisteluelimet

Jäsenmaissa tapahtuvassa kansallisessa asioiden valmistelussa voidaan erottaa kolme keskeistä toimijaa. Näiden toimijoiden painoarvo ja tehtävät vaihtelevat eri jäsenmaissa. Sisällöllisestä valmistelusta päävastuun kantaa se ministeriö, jonka toimialaan kyseinen asia kuuluu. Toiseksi tarvitaan valmistelua koordinoiva elin, joka ohjaa valmistelutyötä ja koordinoi tarvittaessa kaikkien asianosallisten tahojen kanssa. Kolmas toimija on

jäsenmaan pysyvä EU-edustusto, joka hoitaa tarvittavan koordinoinnin ja yhteydenpidon Brysselissä.

Kansallinen valmistelutyö lähtee yleensä liikkeelle siitä, että komissio ilmoittaa aloittavansa säädösvalmistelun jollain tietyllä alalla ja viestittää siitä jäsenvaltioiden kansallisiin vastuuministeriöihin. Suomessa asiaa alkaa hoitaa se virkamies jonka toimenkuvaan kyseinen asia kuuluu. Vastuuvirkamies neuvottelee ja raportoi ministeriönsä johdon ja Brysselin välillä Suomen kannasta, vaadittavista toimenpiteistä sekä asian edistymisestä. Kun vastuuministeriö on päättänyt omasta kannastaan, se toimittaa asian EU-jaoston käsiteltäväksi, jonka tehtävänä on sovittaa asianosaisten kantoja käsiteltävän asian suhteen. Ministeriö voi lähettää asian jaostolle myös vain tiedoksi, jos lisäkäsittely asian osalta ei ole tarpeen. Jaoston jäsenillä on kuitenkin oikeus vaatia asian käsittelyä jaostossa.⁸³

EU-jaostot on koottu tiettyjen politiikkasektoreiden ympärille. Jaostot muodostuvat sille kuuluvan asia-alueen virkamiehistä sekä ministeriöstä että keskusvirastosta. Suomen EU:n politiikkasektorijako eroaa monelta osin Suomen ministeriöiden välisestä työnjaosta, joten jaostojen yksi tärkeä tehtävä on yhdistää valmisteluun virkamiehiä kaikista niistä ministeriöistä, joita käsiteltävä asia koskettaa. Jaostot kokoontuvat aina tarvittaessa joko suppealla tai laajalla kokoonpanolla. Jaostossa on myös edustettuna EU-sihteeristön edustaja. Jos käsiteltävästä asiasta ei päästä yhteisymmärrykseen EU-jaostossa, sen käsittely siirtyy EU-asioiden komiteaan.

EU-asioiden valmistelun yhteensovittamista varten on neuvoo-antavana toimielimenä valtioneuvoston kanslian yhteydessä EU-asioiden komitea. Valtioneuvosto määrää komitean jäsenet enintään kolmen vuoden pituiseksi toimikaudeksi kerrallaan. Komiteassa on enintään 17 jäsentä, jotka edustavat valtioneuvoston kansliaa ja muita ministeriöitä. Myös Ahvenmaan maakunnalla ja Suomen pankilla on edustus komiteassa. Valtioneuvosto

⁸³ Mattila 2000 s. 138.

määrää komitean puheenjohtajan. Komitea voi asettaa myös jaostoja, joihin se voi kutsua asiantuntijoita komitean ulkopuolelta.

EU-asioiden komitean pääasiallinen tehtävä on toimia ministeriöiden välisenä korkean tason koordinaatioelimenä, joka käsittelee laajakantoisia horisontaalisia asioita. Tämän lisäksi komiteassa käsitellään kaikki asiat, joista alemmilla tasoilla ei ole päästy yhteisymmärrykseen. EU-asioiden-komitea kokoontuu kerran viikossa ja se edustaa Suomen unioniasioden valmistelussa korkeinta virkamiestasoa.⁸⁴

Brysselissä Suomen unioniasioden valmistelua koordinoi Suomen pysyvä EU-edustusto johtajanaan Suomen EU-suurlähettiläs. Edustuston tehtävänä on olla yhteydenpitäjänä Suomen valmistelukoneiston ja EU:n välillä. EU-edustusto toimii siis eräänlaisena linkkinä välittäen Suomeen tietoa valmistelun etenemisestä Brysselissä ja myös muiden jäsenmaiden kannoista eri aisoissa. EU-suurlähettiläs osallistuu COREPER kokouksiin, mikä korostaa entisestään EU-edustuston tärkeyttä.

4.3.1. EU-sihteeristö unioniasioden koordinoijana

Suomen EU-asioiden valmistelukoneiston monitasoisuuden vuoksi tarvitaan toimijaa, joka koordinoi koko toimintaa. Tässä tärkeässä koordinaatoroolissa on EU-sihteeristö. EU-sihteeristön asema ja tehtävät ovat määritelty valtioneuvoston kanslian työjärjestyksessä (893/2003). EU-asioiden sihteeristö siirtyi valtioneuvoston alaisuuteen ulkoasiainministeriöstä vuonna 2000, koska sen asema ulkoasiainministeriössä koettiin ongelmalliseksi. Keskeisin yksittäinen EU-politiikan toimija Suomessa on pääministeri, joten siirto pois ulkoministeriöstä oli myös tältä kannalta katsottuna järkevä päätös.⁸⁵

⁸⁴ Näin Mattila 2000 s. 141.

⁸⁵ Mattila 2000 s. 142.

Valtioneuvoston EU-sihteeristön tehtävänä on:

- EU-asioiden yhteensovittaminen,
- toimia EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean sihteeristönä,
- varmistaa tiedonkulku EU-edustuston ja kansallisten viranomaisten välillä sekä välittää toimintaohjeet EU-edustustolle,
- vastata EU:n yleiseen kehittämiseen ja institutionaaliin kysymyksiin liittyvien asioiden käsittelystä,
- käsitellä EU:n perussopimusten muuttamista koskevat asiat yhdessä ulkoasiainministeriön kanssa ja vastata niiden yhteensovittamisesta,
- vastata Eurooppa-neuvostoon liittyvien asioiden valmistelusta, sekä
- vastata niiden EU-asioiden käsittelystä, jotka eivät kuulu muulle ministeriölle.

Suomen ollessa puheenjohtajana Eurooppa-neuvoston kokouksissa on mahdollista, että valtioneuvoston kansliassa toimii myös EU-puheenjohtajuussihteeristö. Kansliassa on Suomen puheenjohtajakauden yleiskoordinaatiota varten EU-puheenjohtajuusjohtoryhmä, joka toimii valtioneuvoston EU-sihteeristön yhteydessä.

Suomen valmistelu- ja koordinoitukoneisto on kehittynyt koko ajan unionihistoriamme aikana. Suurimmat ongelmat olivat EU-jäsenyyden alkutaipaleella. Nyt järjestelmä on löytänyt kuitenkin toimintatapansa ja tehokkuutensa. Tässä asiassa on ollut tärkeässä roolissa juuri EU-sihteeristö pääministerin alaisena koordinaatioelimenä. EU-asioiden siirtäminen ulkoministeriöstä valtioneuvoston kansliaan on parantanut pääministerin edellytyksiä johtaa Suomen osallistumista Euroopan unionin toimintaan⁸⁶.

4.3.3. Valtioneuvoston EU-ministerivaliokunnan merkitys

Tosiasiallinen vastuu EU-asioiden valmistelussa on unionijäsenyyden alusta saakka siirtynyt valtioneuvoston EU-ministerivaliokunnalle⁸⁷. Kun ministerivaliokunnan

⁸⁶ HE 270/2002 vp s. 26.

⁸⁷ Esko Ahon hallitus perusti vuoden 1994 kesällä ylimääräisen EU-asioiden ministerivaliokunnan.

valmistelun tuloksia ei käytännön mukaan tuoda valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyyn, perustuslain edellyttämänä ”valtioneuvostona” toimii unioniasioissa muodollisesti ministeriö ja tosiasiallisesti usein ministerivaliokunta. Kaikkia unioniasioita ei edes tuoda ministerivaliokuntaan, vaan ne jäävät suoraan ministeriön päätettäviksi.⁸⁸

Valtioneuvoston tärkein EU-koordinointielin on siis EU-ministerivaliokunta. Jos EU-asioiden komitea ei pääse jostain asiasta yhteisymmärrykseen tai jos asia on muutoin poliittisesti tärkeä, sen käsittely hoidetaan EU-ministerivaliokunnassa. Valiokunta vahvistaa aina ennen EU:n ministerineuvoston kokousta Suomen lopullisen kannan käsiteltäviin asioihin. Lisäksi ministerivaliokunta antaa neuvotteluihin ohjeet mahdollisesta liikkumavarasta kokoukseen osallistuvalla ministerillä.

Pääministeri on keskeisessä asemassa Suomen EU-politiikkaa muodostettaessa. EU:n ministerineuvoston johtamisen lisäksi pääministerin asemaa korostaa se, että hän osallistuu aina Eurooppa-neuvoston kokouksiin yhdessä muiden EU-maiden johtajien kanssa. Nykyinen perustuslaki vahvisti valtioneuvoston asemaa entisestään lisäämällä valtioneuvoston nimitysvaltaa merkittävästi. Valtioneuvosto nimeää Suomen ehdokkaat komissioon ja useisiin muihin EU-toimielimiin. EU-suurlähettilään nimeää kuitenkin presidentti.⁸⁹

EU-ministerivaliokunnan puheenjohtajana on pääministeri sekä muina jäseninä ulkoasiainministeri, oikeusministeri, ulkomaankauppa-asioita käsittelemään määrätty ministeri (ulkomaankauppaministeri), kauppa- ja teollisuusministeri, valtiovarainministeri ja maa- ja metsätalousministeri sekä kolme muuta ministeriä, joista valtioneuvosto määrää kaksi ja joista kolmantena on se ministeri, jonka alaan käsiteltävä asia kuuluu. Tarpeen vaatiessa valtioneuvosto määrää vielä yhden ministerin valiokuntaan. Valiokunta on kuitenkin avoinna kaikille muillekin ministereille. (VNOS 25.1 §) Käytännössä pääministeri määrää ne ministerit valiokuntaan, jotka asetuksessa on annettu valtioneuvoston määrättäväksi. Valiokunnan on valmistelevasti käsiteltävä ne asiat, jotka

⁸⁸ Jyränki 2000 s. 228–229.

⁸⁹ Mattila 2000 s. 142.

pääministeri määrää käsiteltäväksi valiokunnassa tai jotka ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, saattaa käsiteltäväksi valiokunnassa tai joiden käsittelemistä valiokunnassa muutoin pidetään aiheellisena (VNOS 26.2§).

EU-ministerivaliokunta kokoontuu viikoittain perjantaiamuisin käsittelemään poliittisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti merkittäviä sekä ajankohtaisia EU-asioita. Ministerivaliokunnassa sovitaan Suomen toimintalinjat kaikkiin Euroopan unionin neuvoston virallisiin ja epävirallisiin kokouksiin poislukien yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, johon liittyvät asiat käsitellään ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa. Koska pääministerin asema valtioneuvoston johtajana sai jo hallitusmuodon 33 a §:n säätämisen vuoksi korostuneen merkityksen ja kun otetaan vielä huomioon 93.2 §:n säännös, on pääministerin toimivallalla todella vahva merkitys ministerivaliokunnan työssä⁹⁰.

5. Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

5.1. Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määrittely

Pyrkimys ulkopoliittiseen yhteistyöhön integroituvassa Euroopassa käynnistyi jo Euroopan yhteisöä perustettaessa. Pyrkimykset kuitenkin epäonnistuivat, koska poliittinen kannatus puuttui. Euroopan unionin nykyisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön lähtökohtana voidaan pitää Davignonin raporttia vuodelta 1970 sekä Kööpenhaminan ulkoministerikokouksen päätöslauselmia vuodelta 1973. Institutionaalinen perusta jäsenvaltioiden käytännön yhteistyölle luotiin Pariisin huippukokouksessa 1974. Toiminta

⁹⁰ Myllymäki 2001 s. 66.

oli alusta saakka hallitustenvälisiä ja siten erillistä EY:n virallisten päätöksentekojen toiminnasta.⁹¹

Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka perustuu Maastrichtissa 1991 tehtyyn unionin perustamissopimukseen (SopS 102/1994; Säädk 1540/1994), jota Amsterdamin sopimuksella (SopS 54–55/1999; Säädk 505/1999) vuonna 1997 täydennettiin. Euroopan unionin toinen pilari sisältää määräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (11–28 artikla). Unionisopimuksen 11 artiklan mukaan unioni määrittelee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, joka kattaa kaikki ulko- ja turvallisuuspolitiikan alat. Nimestään huolimatta YUTP ei korvaa kansallista politiikkaa vaan täydentää sitä. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ei pidä sekoittaa unionin kansainvälisiin suhteisiin yleensä, sillä ne muodostavat YUTP:aa laaja-alaisemman kokonaisuuden, esimerkkinä kauppa- ja kehitysyhteistyöpolitiikka. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka muodostaa unionin ulkosuhteissa oman lohkonsa. Tosin rajat yhteisöasioiden ja YUTP:n välillä ovat jossain määrin epäselvät esimerkiksi humanitaarisen avun osalta⁹².

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet ovat unionisopimuksen 11 artiklan mukaan seuraavat: Turvata unionin yhteiset arvot, perusedut, riippumattomuus ja koskemattomuus, lujittaa unionin turvallisuutta sen kaikissa muodoissa, säilyttää rauha, edistää kansainvälistä yhteistyötä sekä kehittää ja lujittaa kansanvaltaa ja oikeusvaltion periaatetta sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista. Jäsenvaltioilla on oikeudellinen velvollisuus tukea aktiivisesti ja varauksettomasti näitä tavoitteita sekä pidättäytyttävä kaikista toimista, jotka ovat unionin etujen vastaisia tai haittaavat unionin tehokkuutta kansainvälisissä suhteissa.

Yhteisellä ulko- ja turvallisuuspolitiikalla on tarkoitus antaa Euroopan unionille omaa identiteettiä. Myös YUTP:aa koskevat määräykset ovat kompromissi jäsenvaltioiden pyrkimyksistä EU:n vahvistamiseen tai hallitusten määräysvallan säilyttämiseen. YUTP on hallitusten yhteistyötä, jossa päätökset tehdään lähtökohtaisesti yksimielisyysperiaatetta

⁹¹ Joutsamo ym. 2000 s. 834.

⁹² Eerola ym. 2000 s. 21.

noudattaen. Yhteisessä toiminnassa ja menettelytapakysymyksissä voidaan tehdä myös enemmistöpäätöksiä. Jäsenvaltiot velvoitetaan tukemaan unionin tavoitteita.⁹³ Unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikka muodostaa perustan ja lähtökohdan jäsenmaiden kaikelle ulkopolitiikalle, jonka on oltava sopusoinnussa YUTP:n kanssa.

Eurooppa-neuvosto määrittelee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteet ja suuntaviivat ja tekee sen myös asioissa, joilla on merkitystä puolustuksen alalla. Eurooppa-neuvosto päättää unionin toteutettavista yhteisistä strategioista niillä aloilla, joilla jäsenvaltioilla on merkittäviä yhteisiä etuja. Yhteisissä strategioissa vahvistetaan tavoitteet, kesto sekä keinot, jotka unionin ja jäsenvaltioiden on tarjottava niiden toteuttamista varten (SEU 13 art.).

Unionin neuvosto määrittelee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan Eurooppa-neuvoston päättämien yleisten suuntaviivojen mukaisesti ja tekee päätökset tämän politiikan toteuttamiseksi. Unionin neuvosto toimii yleensä yksimielisesti, mutta se voi toimia määräenemmistöllä, kun se Eurooppa-neuvoston päättämän yhteisen strategian perusteella hyväksyy yhteisen toiminnan, yhteisen kannan sekä kun se päättää toiminnan tai yhteisen kannan täytäntöönpanosta (SEU 23 art.).

Kiistanalaisimpia YUTP:n ulottuvuuksia ovat puolustuspolitiikkaan ja puolustukseen liittyvät kysymykset, koska jäsenvaltiot ovat valinneet erilaisia puolustusratkaisuja⁹⁴. Osa jäsenvaltioista on Naton jäseniä, kun taas osa on puolueettomia. Unionin puolustuspoliittinen ulottuvuus on muotoiltu unionisopimuksen 17 artiklassa, jonka mukaan yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kattaa kaikki EU:n turvallisuuteen liittyvät kysymykset mukaan lukien mahdollisen yhteisen puolustuksen. Jäsenmaiden erilaisten tilanteiden takia puolustuspolitiikan kehittäminen on kuitenkin vielä hyvin keskeneräistä.

Toimivallan määrittely yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan lohkokolla ei ole kovinkaan täsmällinen perussopimuksissa. Periaatteessa unioni voi toimia hyvinkin laajasti jos

⁹³ Meres-Wuori 1998 s. 257–258.

⁹⁴ Eerola ym. 2001 s. 23.

jäsenmaat niin haluavat. Kehityksen suunta määräytyy tulevaisuudessakin sekä unionin ulkoisten että sisäisten paineiden vuorovaikutuksessa. Jäsenmaiden kannalta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikka arvioitaessa on tärkeää muistaa, että yhteistyön on tarkoitus tuoda uusi ulottuvuus kansalliseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan: mahdollisuus osallistua yhteiseen päätöksentekoon tärkeimmällä eurooppalaisella poliittisella foorumilla.

Unionitoiminnan lähtökohtana ovat yhteiset tavoitteet. Unionisopimuksessa ne on määritelty varsin laajasti. Yleistavoitteissa mainitaan pyrkimys korostaa unionin ominaislaatua kansainvälisellä tasolla. YUTP:n toteutus on ollut hyvin haparoivaa⁹⁵. Sille on kuitenkin olemassa oma paikkansa, mikäli jäsenvaltiot haluavat integraation voimistuvan. YUTP:ssa on juuri kyse kantojen koordinoinnista, ja toiminnan tuloksellisuus riippuu jäsenmaiden poliittisesta tahdosta tai sen puuttumisesta⁹⁶.

Unioni tarjoaa jäsenmaiden kansallisille pyrkimyksille vahvan toimeenpanokanavan. YUTP on Eurooppalaisen ulkopolitiikan ja turvallisuuspolitiikan sekä mahdollisesti myös myöhemmin puolustuspolitiikan foorumi ja vaikutuskanava. Lähtökohtana ovat kansalliset päätökset, instituutiot ja resurssit.⁹⁷ On muistettava myös se seikka, että YUTP on hallitusten välistä yhteistyötä, jossa päätöksenteko perustuu vaatimukselle yksimielisyydestä. Lisäksi on mainittava, että Maastrichtin sopimus ei estä kiinteämmän yhteistyön kehittämistä esimerkiksi kahden tai useamman jäsenvaltion välillä esimerkiksi Naton piirissä.⁹⁸

Euroopan yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka perustuu eräänlaiseen jäsenvaltioiden solidaarisuuteen. Jäsenvaltioiden sitoutumiseen YUTP:aan vaikuttaa välillinen asenne, jonka mukaisesti jäsenvaltiot kannattavat tehokasta yhteistyötä silloin, kun se on niiden kansallisten etujen kannalta hyödyllistä ja järkevää. Tämä heikentää unionin kykyä toimia

⁹⁵ Kivinen 2003 s. 66.

⁹⁶ Piipponen 2003 s. 25.

⁹⁷ Ks. Meres-Wuori 1998 s. 326.

⁹⁸ Penttilä 1994 s. 97.

yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.⁹⁹ Yhteisen linjan luominen YUTP:ssä on työlästä, koska EU:n jäsenvaltioilla on käytännössä yksipuolinen veto-oikeus kaikessa ulkopoliittisessa päätöksenteossa. Yleensäkin asetelma on hyvin paradoksaalinen, koska jäsenvaltiot toisaalta korostavat kansallisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan itsenäisyyttä, mutta samalla kannattavat yhteisen politiikan kehittämistä.¹⁰⁰

5.2. YUTP:n asema Suomessa

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen asetelma muuttui merkittävästi Suomen liittyessä Euroopan unioniin 1995. Jäsenyys sopimuksessa Suomi sitoutui varauksetta myös Euroopan unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämiseen. EU-jäsenyys onkin selkeyttänyt ja vahvistanut Suomen kansainvälistä asemaa. Suomelle on ollut tärkeää erityisesti yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa kehittää Venäjän-suhteita. YUTP on Suomelle kansallista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa täydentävä mutta ei korvaava elementti. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehitys on kuitenkin kiinteästi sidoksissa YUTP:n kehittämiseen ja integraation syvenemiseen yleensä.

Valtiosäännön puitteiden mukaisesti Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen linja on hahmottunut kansainvälisten lakien ja sopimusten, ulkopoliittisen johdon julkisten kannanottojen ja kansainvälisten asioiden hoidon käytännön ratkaisujen perusteella. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa EU on keskeinen toimija, jossa jäsenmaat pyrkivät yhä tiiviimpään yhteistyöhön ja keskinäiseen riippuvuuteen¹⁰¹.

Unionijäsenyyden alussa Suomen tavoitteeksi asetettiin harjoittaa aktiivista ja rakentavaa EU-politiikkaa, missä integraatioprosessia edistävien hankkeiden lisäksi huolehditaan myös omista eduista. Suomi onkin esiintynyt unionissa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan

⁹⁹ Koskela 1999 s. 20.

¹⁰⁰ Koskela 1999 s. 21.

¹⁰¹ Tiilikainen 1998 s. 167.

vakaana kannattajana, vaikka se vie integraatioita kohti monikansallisuutta kansallisen suvereniteetin kustannuksella¹⁰². Osaksi tällä asenteella haluttiin myös osoittaa EU:n muille jäsenille, että Suomi kantaa oman vastuunsa unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Suomessa Euroopan yhdentymistä on lähestytty hallitustenvälisenä prosessina. Suomi pyrkii olemaan joustava kaikissa tilanteissa, jotka eivät ole aivan olennaisimpia kansallisten intressien lähtökohdasta.

Suomi on EU-jäsenyytensä alusta alkaen noudattanut rakentavaa ja pääosin jäsenmaiden enemmistön kantaa mukailevaa EU-politiikkaa. Tällä on pyritty vahvistamaan unionia ja ohjailemaan sen kehittämistä Suomen omien etujen mukaisesti. Sotilaallisesta liittoutumattomuudesta, kansallisista intresseistä kiinni pitäminen ja EU:n enemmistön mukaisen politiikan samanaikainen toteuttaminen on tähän asti sujunut Suomelta ilman suuria ongelmia. EU:n tulevassa kehityksessä tämä asetelma saattaa kuitenkin muuttua. Miten toimitaan jos jäsenmaiden enemmistön kanta keskeisessä kysymyksessä ei vastaa Suomen intressejä? Unionin laajentuminen ja erilaiset puolustusratkaisut voivat myös tuottaa ongelmia.

Selkeä sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin on paras keino saavuttaa ulko- ja turvallisuuspoliittista uskottavuutta sekä päästä mukaan kehittämään unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Suomen harjoittamaan aktiiviseen integraatiopolitiikkaan on myös kuulunut pyrkimys EU:n päätöksentekokyvyn ja jäsenvaltioiden keskinäisen yhteisvastuun vahvistamiseen. Tällöin ajatellaan, että vahva unioni palvelee parhaiten kansallisia intressejä.¹⁰³ EU-jäsenyys muodostaakin Suomen turvallisuuspoliittisen päälinjan. Suomi jatkaa edelleen liittoutumattomuuden tiellä, jossa Nato-jäsenyys pysyy optiona. Suomella tulee olla kuitenkin selkeä ulkopoliittinen linja. Kun tällainen linja on luotu yhteisymmärryksessä valtioneuvoston ja presidentin välillä sekä eduskunnan tuella, on siitä hyvä pitää myös kiinni¹⁰⁴.

¹⁰² Tiilikainen 1998 s. 167–168.

¹⁰³ Kuusela 1999 s. 160–161.

¹⁰⁴ Presidentti Halonen tähdensi yksimielisyyttä ulkopoliitikassa valtiopäivien avajaispuheessaan 3.4.2006.

EU-jäsenyyden vuoksi Suomi on ajautunut yhä tiiviimpään riippuvuuteen unionista. Suomen odotetaan mukautuvan yhteisiin normeihin ja toimintamalleihin. Vastaavasti sitoutumalla unionin yhteiseen politiikkaan Suomi on pyrkinyt asemaan, missä voidaan myönnytysten ohella esittää myös vaatimuksia. Aktiivinen osallistuminen ja selkeä sitoutuminen lisäävät Suomen luotettavuutta.¹⁰⁵

5.3. Yhteistoiminta YUTP:n alalla

Toimivalta Euroopan unionin asioissa on nykyisessä perustuslaissa annettu valtioneuvostolle. Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, ellei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä (PL 93.2 §). Valtioneuvoston toimivallasta ei ole erotettu mitään unioniasioiden ryhmää. Näin toimivalta siis kattaa myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa valtioneuvoston päätösvallassa on kuitenkin poikkeus. Kriisinhallintalaki (211/2006) on säädetty poikkeuslakina ja sen mukaan Suomen osallistumisesta Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaoperaatioon päättää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

YUTP:n alalla on voimassa korostettu vaatimus yhteistoiminnasta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä, jotta turvattaisiin ulkopoliittikan johdonmukaisuus ja yhtenäisyys. Perustuslakivaliokunta piti mietinnössään asianmukaisena, että muodostettaessa kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin, valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa¹⁰⁶. Yhteistoimintavelvoite edellyttää, että valtioneuvosto ja presidentti huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja ajoissa tapahtuvasta informoinnista ulkopoliittikan kannalta

¹⁰⁵ Kuusela 1999 s. 185–186.

¹⁰⁶ PeVM 10/1998 vp s. 26.

merkityksellisissä asioissa¹⁰⁷. Parhaat puitteet yhteistyölle tarjoavat valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokoukset presidentin läsnä ollessa.

Ulkopolitiikan johtaminen edellyttää presidentin ja valtioneuvoston välistä kiinteää yhteistoimintaa. Yhteistoiminnan muodot voivat vaihdella esimerkiksi kulloisenkin asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen.¹⁰⁸ Käytännöllisesti yhteistoiminnan voidaan katsoa tarkoittavan pohtivaa keskustelua tärkeistä ulko- ja turvallisuuspoliittisista asioista. Päätökset tehdään käydyn keskustelun jälkeen yhdessä. Todellisuus voi tietenkin olla aivan jotain muuta.

Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (PL 93.1 §). Ulkopolitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden kannalta presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta saa erityistä merkitystä juuri yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteydessä. Presidentin ulkopoliittiseen vallankäyttöön vaikuttaa valtioneuvostoon ulottuvan yhteistoimintavelvoitteen lisäksi käytännössä se tosiasia, että hänen johtamansa yleisen ulkopolitiikan on otettava huomioon valtioneuvoston toiminta EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan piirissä. Vastaavasti valtioneuvoston PL 93 §:n 2 momentin mukaisen toimivallan käyttöön vaikuttaa se, että valtioneuvoston on otettava huomioon presidentin toiminta yleisen ulkopolitiikan piirissä.¹⁰⁹ Yhteistoimintavelvoite toimii siis molempiin suuntiin ja eri tahoilla.

Yhteistoimintaa ajateltaessa ulkopolitiikka merkitsee kokonaisvaltaisesti ensinnäkin presidentin ulkopoliittisen toimivallan sitomista parlamentaarisiin muotoihin. Toiseksi se vahvistaa poliittisen käytännön ulkopolitiikan jakamisesta EU-politiikkaan ja muuhun ulkopolitiikkaan. Suomen EU-sitoumuksista seuraa se, että presidentti ja valtioneuvosto eivät tosiasiallisesti ole tasavertaisia toimijoita ulkopoliittisessa päätöksenteossa, vaan että se on vahvempi, joka osallistuu YUTP:n muotoiluun, eli valtioneuvosto. Presidentin

¹⁰⁷ HE 1/1998 vp s. 145.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ UaVL 6/1998 vp s. 4-5.

ulkopoliittinen toimivalta on tässä suhteessa riippuvainen vahvasti siitä, kuinka syväksi YUTP unionissa muodostuu.¹¹⁰

Yhteistoiminta sanana pyrkii säännöksen tasolla organisoimaan suomalaisen valtiojärjestelmän peruskysymystä: miten parlamentarismi ja presidentti-instituutio kytketään operatiivisella tasolla toisiinsa? Yhteistoimintasäännöksellä tavoitellaan enemmänkin periaatteellisten lähtökohtien osittamista ja käytäntöjen suuntaamista kuin välittömästi sovellettavaa sitovuutta.¹¹¹

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla perustuslain yhteistoimintavaatimus toimii käänteisesti verrattuna perinteiseen ulkopoliittikkaan. Vastuu on valtioneuvostolla ja pääministerillä, jonka tulee toimia kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa. Edellytys yhteistyölle on kuitenkin ulkopoliittisten linjojen samankaltaisuus. Nykyisen presidentin ja valtioneuvoston välillä yksimielisyys on löytynyt helposti. Ristiriitoja ja erimielisyyksiä voi kuitenkin syntyä. Suomen ulkopoliitiikan ja EU-politiikan kannalta olisi silti tärkeä pyrkiä vaalikauden kestävään yksimielisyyteen, vaikka se vaatisi vaikeitakin kompromissiratkaisuja.

Ulkoasiainvaliokunta katsoi lausunnossaan 6/1998 vp (s. 4), että ilmaisu yhteistoiminnassa on moniselitteinen eikä sellaisenaan ilmaise presidentin ja valtioneuvoston välisen vallanjaon luonnetta. Perustuslain sanamuoto jättää tilaa tulkinnalle. Perustuslaissa ei mainita, miten mahdollinen erimielisyys presidentin ja valtioneuvoston kesken ratkaistaan. Uudessa perustuslaissa siis myönnetään ristiriitojen mahdollisuus. Rajat perinteisen ulkopoliitiikan ja EU-politiikan välillä ovat hämärtyneet.

¹¹⁰ Tiilikainen 1998 s. 35–36.

¹¹¹ Professori Mikael Hidénin kirjallinen lausunto PeVK:lle 29.9.1998 s. 2-3.

5.4. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan merkitys

Muista Euroopan unionissa päätettävistä asioista poiketen YUTP-asioiden keskeinen valmistelualue on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (utva). Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tehtävät ja kokoonpano on määritelty valtioneuvoston ohjesäännön 25 §:ssä. Utva on Suomen ulkopolitiikan tärkein valmistelualue yhdessä EU-ministerivaliokunnan kanssa. Valiokunnan vastuu on lisääntynyt kun puolustusneuvosto lakkautettiin 1.3.2000 ja sen tehtävät siirtyivät utvalle.

Valiokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä tärkeät kokonaisuunpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtäväalaaan kuuluvien asioiden yhteensovittamiskysymykset. Valiokunnalla on ulkoasiainministeriöstä riippumaton toimiala ja sen tehtäviin kuuluu erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteensovittaminen. Mikäli EU-ministerivaliokunnassa käsitellään ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää EU-asiaa, on mahdollista ja tarkoituksenmukaista käsitellä asia myös ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa¹¹². Valiokunnan puheenjohtajana toimii pääministeri sekä muina jäseninä ulkoasiainministeri, puolustusministeri ja kolme muuta valtioneuvoston määräämä ministeriä.

Tasavallan presidentti ei ole varsinaisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan jäsen, mutta valiokunta kokoontuu presidentin kanssa aina kun asiat sitä vaativat. Presidentti osallistuu nykyisin melko tiiviisti valiokunnan kokouksiin. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 24 §:n mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Valiokunta on

¹¹² Ks. Meres-Wuori 1998 s. 327

hyvä keskustelufoorumi presidentin ja valtioneuvoston yhteistyölle ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Valiokunnan työskentely korostaa pääministerin ja tasavallan presidentin yhteistyön merkitystä. Arkikielessä näitä yhteiskokouksia kutsutaan utvaksi. Puhetta johtaa tasavallan presidentti kokouksissa joihin hän osallistuu¹¹³. Tämä on johtanut myös siihen, että valiokunnasta on tullut tosiasiallinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekoeelin¹¹⁴. Johtopäätösten tekemiseen osallistuvat sekä presidentti että pääministeri, kumpikin omaan toimivaltaansa kuuluvissa kysymyksissä¹¹⁵.

Vaikka valiokunta onkin muodollisesti valtioneuvoston päätöksiä valmisteleva toimielin, se palvelee presidentin ja valtioneuvoston yhteisen näkemyksen muodostamista tilanteissa, joissa presidentti hakee ennalta tukea valtioneuvostolta. Presidentti keskustelee valiokunnassa ulkopoliitiikan johtamiseen liittyvistä merkittävistä linja- ja periaatekysymyksistä ministereiden kanssa. Valiokunnassa voidaan myös sopia, mitä jostakin asiasta päätetään tai miten jokin ulkopoliitiikan osa hoidetaan. Täten presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin lisää presidentin toimien parlamentaarista vastuukatetta.¹¹⁶

Valtiosääntöoikeudellisesti on järkevää, että valtiolliset instituutiot keskustelevat keskenään niin, että valtioneuvoston kanta olisi jo muodostettu ja hallituksen sisäiset keskustelut käyty, ennen kuin presidentti liittyy keskusteluun. Tällainen järjestely on omiaan vahvistamaan eduskunnan luottamuksen varassa toimivaa valtioneuvoston asemaa ja ennen kaikkia sen toimintaa johtavan pääministerin asemaa. Pääministerin asema muodostuisi vahvaksi erityisesti niissä asioissa, joista valtioneuvostokaan ei paljon keskustelisi.

¹¹³ Ks. Lehtilä 2005 s. 111, ks. myös Tiilikainen 2003 s. 217, vrt. valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) 25 §.

¹¹⁴ Näin Myllymäki 2001 s. 57.

¹¹⁵ Tiilikainen 2003 s. 217.

¹¹⁶ PeVM 1/1997 vp, HE 1/1998 vp s. 46.

Valiokunnan tosiasiallinen merkitys ulkopoliitiikan johtamisessa on vaihdellut huomattavasti¹¹⁷. Toisen maailmansodan aikana valiokunta muodosti niin sanotun sotakabinetin, jonka työskentelyyn myös presidentti osallistui. Sotien jälkeinen presidenttikeskeinen ulkopoliitiikan aika taas vähensi valiokunnan merkitystä. Presidentti Mauno Koiviston valtakaudella valiokunnan työssä palattiin itsenäisyyden alkuaikojen ja toisen maailmansodan päivien yhteistyöhön presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspolitiikan vastuunkantajien kesken. Käytäntö on jatkunut myös nykyisen perustuslain aikana. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan uusi doktriini, dualismi presidentin ja valtioneuvoston kesken, on sopusoinnussa tämän kehityksen kanssa¹¹⁸.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan muodollinen merkitys tunnustetaan laajalti. Toisaalta aikatauluongelmien ja asialistan valintaan liittyvän sattumanvaraisuuden voidaan katsoa heikentäneen valiokunnan merkitystä. Valiokuntaan pyritään nostamaan ratkaisuvaiheessa olevat keskeiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset ei-määrämuotoiset kysymykset ja kannanmäärittelyt. Asialistojen valmistelusta kokouksiin vastaa ulkoasianministeriö ja valmistelun jälkeen ne saatetaan pääministerin hyväksyttäväksi.

Valiokuntaan seuloutuvat vain keskeiset asiat. Muun ulkopoliittisen päätöksenteon ja kantojenmuodostuksen suhteen keskeisellä sijalla ovat ne jatkuvat epäviralliset yhteydenpitomuodot, jotka ovat muodostuneet käytännöksi johtavien ulkopoliittisten toimijoiden kesken. Pääministeri tapaa suhteellisen säännöllisesti presidentin, jolloin osapuolet vaihtavat informaatioita ja näkemyksiään ulkopoliitiikan suhteen. Nämä tapaamiset muodostavat myös keskeisen kanavan presidentin kytkemisessä EU-politiikan keskeisimpiin asioihin.¹¹⁹

¹¹⁷ Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan nimi muuttui perustuslakiuudistuksen myötä hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta valiokunnasta (hutva) valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseksi valiokunnaksi. Tällä haluttiin korostaa valiokunnan asemaa ministerivaliokuntana, jossa ministerit voivat keskustella asioista myös ilman presidenttiä. Ennen hutvaa valiokunnan nimi oli ulkoasiainvaliokunta.

¹¹⁸ Myllymäki 2001 s. 56–57.

¹¹⁹ Tiilikainen 2003 s. 218.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan toiminnassa on ollut myös omat ongelmansa. Presidentinvaihdos vuonna 2000 asetti pääministeri Paavo Lipposen uuden asetelman eteen. Hänen hallituksensa ulkoministeristä oli tullut tasavallan presidentti. Uusi perustuslaki oli myös astunut voimaan ja sen mukaan presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Presidentinvaalien jälkeen pääministeri ja uusi presidentti ryhtyivät hakemaan yhteisymmärrystä ulkopoliittikan johtamisesta uuden perustuslain aikana. Pääministeri Paavo Lipponen ja tasavallan presidentti Tarja Halonen sopivat keskenään ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan puheenjohtajuudesta. Valtioneuvoston kanslia julkisti syntyneestä sovusta tiedotteen. Sen mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa puhetta johtaa pääministeri. Tiedotteen mukaan utva kokoontuu yhteiskokoukseen presidentin kanssa aina kun asiat sitä vaativat. Puheenjohtajuus siirtyy tällöin presidentille asioissa, joissa hän antaa Suomen ulkopoliittikka koskevat toimintaohjeet. Tiedote oli kuitenkin vain poliittinen lausuma, eikä sillä ole oikeudellista merkitystä.¹²⁰

Kyseinen vallanjakotiedote muistuttaa Lipposen ja Ahtisaaren välipuhetta EU-edustuksesta vuodelta 1995. Tiedote oli kuitenkin muotoiltu hyvin epämääräisesti ja siitä oli vaikea vetää johtopäätöksiä, kuka puhetta todella johtaa esimerkiksi EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta.¹²¹ Matti Vanhasen hallituksen aikana käytäntö on ollut se, että osallistuessaan valiokunnan kokouksiin presidentti johtaa aina puhetta.

Lipposen toisen hallituksen toisen valtiovarainministerin ja utvan jäsenen *Suvi-Anne Siimeksen* mukaan vuoden 2000 presidentinvaalien aikaan käytiin kovaa taistelua ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan puheenjohtajuuden lisäksi siitä, miten mahdolliset keskustelut presidentin kanssa käydään, ja kuka niissä saa käyttää puheenvuoroja. Siimeksen mukaan pääministeri Lipposen tavoitteena oli, että niissä tilanteissa puheenvuoroja olisivat vain käyttäneet presidentti ja pääministeri. Tulkinta

¹²⁰ Uimonen 2001 s. 334–335.

¹²¹ Uimonen 2001 s. 335.

menettelytavoista kääntyi kuitenkin arkipäivän käytännöllisyyttä ja aitoa keskusteluyhteyttä painottavaan suuntaan.¹²² Todennäköistä kuitenkin on, että utvan työhön edellä selostettu toiminta vaikutti vaalikauden loppuun asti.

5.5. Tulkintaongelmia rajanvedossa

5.5.1. Pääministeri Lipponen ja Itävalta-boikotti

Ulkopolitiikan hoito ja EU-asiat kietoutuivat yhteen pääministeri Lipposen 31.1.2000 tekemässä Itävalta-päätöksessä. Kyse oli Suomen ulkopoliittisesta päätöksenteosta Itävallan ja maan hallitukseen nousseen äärioikeistolaisen puolueen vastaisten painostustoimien yhteydessä. Pääministeri päätti Suomen kannasta asiaan käytännössä yksin, olematta yhteydessä presidenttiin tai ulkoministeriin. Asiasta heräsikin keskustelu kuuluiko päätös perinteisen ulkopoliitiikan kahden valtion väliseen politiikkaan vai EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.

Oikeuskansleri Paavo Nikula katsoi 30.5.2000 julkistamassaan päätöksessä pääministeri Lipposen toimineen virheellisesti päättäessään yksin Suomen kannasta Itävalta asiassa. Nikulan mukaan pääministerin olisi ennen asiasta päättämistä pitänyt olla yhteydessä tasavallan presidenttiin. Asia ei oikeuskanslerin mukaan kuulunut tuolloisen hallitusmuodon 33a §:n mukaiseen valtioneuvoston toimivaltaan. Pääministerin menettelyä voitiin oikeuskanslerin mukaan puoltaa kuitenkin useilla seikoilla. Asiassa oli muun muassa vahva EU-kytkentä, joskin päätös oli presidentin toimivaltaan kuuluvalla alueella ja hallitusmuodon 33 §:n vastaista. Tasavallan presidentti ei myöskään jälkikäteen edellyttänyt kannanotosta poikkeamista.

¹²² Siimes 2002 s. 69–70, ks. myös Lehtilä 2005 s. 109–112.

Oikeuskansleri Nikula katsoi pääministeri Lipposen syyllistyneen laiminlyöntiin ja passiivisuuteen Itävalta-päätöstä edeltäneenä päivänä, jolloin Portugalin pääministeri otti puhelimitse yhteyttä pääministeri Lipposeen. Pääministerin oikeuskanslerille asiasta antama selvitys ei osoittanut estettä sille, ettei tasavallan presidenttiin olisi voitu ottaa yhteyttä. Ulkopoliitiikan erityisluonne edellyttää oikeudellisten ja poliittisten riskien ottamista. Ulkopoliittisten asioiden valmisteluvastuun kuuluminen myös tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvissa asioissa pääministerille ja ulkoministerille vähensivät pääministeri Lipposen toiminnan moitittavuutta. Voidaankin todeta, että joissakin tapauksissa (esimerkiksi Itävalta-boikotti) eroa perinteisen ulkopoliitiikan ja EU-asioiden välillä on vaikea erottaa. Huolimatta siitä, miten pääministerin toimintaa tapauksen yhteydessä olisi valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava, osoittaa se kuitenkin myös sen, että pääministerin vahva asema EU-yhteyksissä on nostanut hänet ainakin ulkopuolisten silmissä jopa Suomen ulkopoliitiikan johtajaksi¹²³.

5.5.2. Kriisinhallintalain aiheuttama perustuslaillinen kiista

Tuoreimman valtasuhdekiistan ja tulkintaongelman aiheutti kriisinhallintalain (211/2006) säätäminen. Kriisinhallintalaissa säädetään Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, kriisinhallintaan liittyvästä koulutus- ja harjoitustoiminnasta sekä kriisinhallintahenkilöstön asemasta. Perustuslailliseksi ongelmaksi muodostui Suomen päätöksenteko osallistumisesta kriisinhallintatehtäviin.

Sotilaallista kriisinhallintaa käsittelevä lakiehdotus ajautui eduskunnassa pahoihin vaikeuksiin syksyllä 2005. Perustuslakivaliokunta tulkitsi, että Euroopan unionin operaatioihin lähetettävistä suomalaisjoukoista päättäisi hallitus eikä presidentti. Hallitus taas oli lähtenyt esityksessään (HE 110/2005) siitä, että päätöksen tekisi tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Esityksessä hallitus ei tehnyt eroa sille, oliko kyseessä Euroopan unionin tai jonkin muun yhteisön operaatio. Päätöksen teki aina tasavallan presidentti.

¹²³ Viljanen 2003 s. 1176.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on ulko- ja turvallisuuspoliittinen asia. Ehdotusta on siten katsottava PL 93 § kannalta. Pykälän toisen momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, ellei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valiokunta on jo aikaisemmissa tulkinnoissaan ilmaissut, että valtioneuvoston toimivalta ulottuu Euroopan unionin koko toimialalle ja kattaa kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät. Perustuslain 93.2 § kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotuksen päätöksentekoa koskeva kohta oli perustuslain 93.2 § kannalta ongelmallinen siltä osin kuin tasavallan presidentti voisi päättää Suomen osallistumisesta myös Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaan. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta esittää myös poikkeuslain arvioimista vaihtoehtona.¹²⁴

Jyrängin mukaan on juridisesti selvää, että päätösvalta kuuluu hallitukselle eikä puolustusvoimien ylipäällikkönä toimivalle tasavallan presidentille. Jyrängin mielestä perustuslakivaliokunnalla on ollut hyvät asiantuntijat ja se perusteli lausuntonsa hyvin.¹²⁵ Tulkintaongelma on kuitenkin olemassa ja sen aiheuttaa se, että kansainvälisiä suhteita tarkoittavat toimivaltanormit eivät ole niin täsmällisiä. Lisäksi asiaa sekoittaa presidentin asema puolustusvoimien ylipäällikkönä. Asian vaikeutta kuvaa asiantuntijalausuntojen ristiriitaisuus perustuslakivaliokunnalle.

Perustuslakivaliokunnan kanta asetti hallituksen yllättävään tilanteeseen. Tämä aiheutti hyvinkin voimakkaita piirteitä saaneen keskustelun kriisinhallintalaista, perustuslaissa säädettyjen valtasuhteiden ongelmallisuudesta ja yllättävästi myös perustuslakivaliokunnan asemasta. Tilanne oli poliittisesti ja oikeudellisesti hankala. Pääministeri Matti Vanhanen syytti Keskustan puoluevaltuuskunnan kokouksessa 26.11.2005 perustuslakivaliokunnan

¹²⁴ PeVL 54/2005 vp s. 3-4.

¹²⁵ Antero Jyrängin haastattelu Aamulehdessä 26.11.2005.

enemmistöä pyrkimyksestä pudottaa puolustusvoimien ylipäällikkö neuvonantajan rooliin. Vanhasen mukaan kyse ei ollut pelkästään perustuslakivaliokunnalle kuuluvasta juridisesta kannanotosta, vaan poliittisesta pyrkimyksestä heikentää presidentin asemaa. Vanhasen kritiikki kohdistui puolueina SDP:n ja Kokoomuksen haluun karsia presidentin valtaa.¹²⁶

Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Kimmo Sasi puolusti valiokunnan näkemystä vahvoin argumentein. Sasin mukaan perustuslakivaliokunta ei riisu presidentin valtaa, vaan pitää huolta siitä, että valtaoikeuksia tulkitaan perustuslain mukaisesti. Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kuuluu valtioneuvoston vastuun piiriin.¹²⁷ Ulkoministeri Erkki Tuomioja puolusti hallituksen esitystä Ylen *Lauantaiseura*-ohjelmassa 26.11.2005. Tuomiojan mukaan EU:n kriisinhallintaoperaatioihin lähteminen ei ole puhtaasti valtioneuvoston valmisteluun kuuluvaa EU-politiikkaa, sillä joukkojen lähettäminen vaatii joka tapauksessa kansallisen päätöksen. Syntyisi ongelmia jos EU-kriisinhallinta erotettaisiin muusta kriisinhallinta, jossa päätöksenteko on viime kädessä presidentin käsissä.

Kriisinhallintalain sisältökeskustelu osoittaa keskeisten valtioneuvoston valtasuhteissa yhä tarvittavan uudistamista. Hallitus joutui vetämään ehdotuksensa kriisinhallintalaiksi pois eduskunnasta perustuslakivaliokunnan lausunnon vuoksi. Kun Suomen EU-politiikkaa johtaa eduskunnan luottamusta nauttima valtioneuvosto, on hyvin johdonmukaista ajatella Euroopan unionin suojissa tapahtuvan kriisinhallintalain olevan valtioneuvoston toimivallassa. Asia ei kuitenkaan ole niin yksinkertainen. Kriisinhallintaa koskevaa päätöksentekoa ei ollut mielekästä pilkkoa sekä presidentille että valtioneuvostolle¹²⁸.

Keskustelu kriisinhallintalaista oli vuoden 2005 marras- joulukuun vaihteessa turhankin tunnepitoista. Keskusteluun osallistujat sekoittivat välillä henkilö- ja asiakysymykset keskenään. Lähestyneet presidentinvaalitkin toivat oman värinsä keskusteluun. Kriisinhallintalaista syntyneen kiistan syynä oli yllättäen eteen tullut keskeisimpien

¹²⁶ Helsingin sanomien pääkirjoitus 29.11.2005, ks. myös Keskisuomalainen 27.11.2005

¹²⁷ Ks. Aamulehti 27.11.2005.

¹²⁸ Ks. Pääministeri Matti Vanhasen kolumni Hufvudstadsbladetissa 29.11.2005.

valtioneelinten valtataistelu. Valtio-opin professori Tuomo Martikaisen mukaan taustalla on presidentin vallan vähentäminen, jonka aikataulusta hallitus ja eduskunta joutuivat vastakkain¹²⁹.

Hallitus päätyi esittämään perustuslain muutosta siten, että presidentti päättäisi aina kriisinhallintajoukkojen lähettämisestä. Esityksellään hallitus pyrki ulos perustuslaillisesta umpikujasta, johon kriisinhallintalain käsittely oli eduskunnassa johtanut. Hallitus perusteli esitystään muun muassa Suomen kriisinhallinnan uskottavuudella. Hallituksen uudistusesitys oli tarkoitus käsitellä kahdessa eduskunnassa, joten se olisi voinut tulla voimaan vasta vuonna 2007 uudessa eduskunnassa. Kriitikot ihmettelivät esityksen kiireellistä aikataulua ja muistuttivat, että kyseessä on merkittävästä muutoksesta presidentin ja valtioneuvoston väliseen vallanjakoon.

Professori Ilkka Saraviita ihmetteli myös päätöksenteon aikataulua. Päätöksellä on toisaalta kiire, koska kriisinhallintajoukkojen täytyy olla valmiina vuonna 2007, mutta toisaalta kiirettä ei ole, koska hallitus käyttää kaksivaiheista perustuslain muuttamista. Saraviita arvioi, että hallitus asetti ehdottomaksi poliittiseksi tavoitteeksi nykytilan säilyttämisen.¹³⁰ Hallituksen ratkaisua voidaan kuitenkin pitää erittäin järeänä. Perustuslain muuttamiseen lähteminen yksittäisen kiistakysymyksen ratkaisemiseksi on hyvin kyseenalaista.

Presidentin ja hallituksen vallanjako on ongelmallinen. Mitään epäselvyyttä ei kuitenkaan pitäisi olla siitä, että hallitus päättää ja vastaa EU-politiikasta. Harmaalle alueelle ajauduttaessa joudutaan kuitenkin ongelmiin. Jälkikäteen on helppo todeta, että kolmen suurimman puolueen sopimus siitä, että presidentin valtaoikeuksiin ei puututa, on yksi ongelmaan suuresti vaikuttava tekijä. Perustuslain muuttaminen tuntuu kuitenkin liian kovalta muutokselta pitkään luotuun linjaan¹³¹. Perustuslain sisällön uudistaminen on aina hyvin vakavaa harkintaa edellyttävä toimenpide.

¹²⁹ Ks. Keski-suomalainen 3.12.2005.

¹³⁰ Ks. Aamulehti 2.12.2005

¹³¹ Ks. myös Keski-suomalaisen pääkirjoitus 10.12.2005.

Helmikuussa 2006 vaihtoehtoja perustuslaillisen kiistan ratkaisemiseen oli jäljellä kaksi: poikkeuslaki tai perustuslain muuttaminen. Hallituksella oli kuitenkin selkeä kanta siitä, että presidentti tekee päätöksen kriisinhallintajoukkojen lähettämisestä. Hallituksen asettama työryhmä ja oikeusministeri Leena Luhtanen asettuivat varovasti perustuslain muuttamisen puolelle. Erikoista kuitenkin oli se, että työryhmä asettui tällä kannalle, vaikka suuri enemmistö sen kuulemista asiantuntijoista oli poikkeuslain kannalla.

Hallituspuolueiden äänet eivät kuitenkaan yksin riitä muuttamaan perustuslakia tai säätämään poikkeuslakia yhden eduskunnan aikana. Kiireelliseksi julistamiseen tarvitaan viiden kuudesosan enemmistö. Sen jälkeen esitys on hyväksyttävä kahden kolmasosan enemmistöllä (PL 73.2 §). Eduskunnasta ei löytynyt tahtoa muuttaa tuoretta perustuslakia. Varsinkin Kokoomuksen eduskuntaryhmä oli vahvasti perustuslain muuttamista vastaan mutta oli valmis poikkeuslakiin. Lain hyväksymisellä alkoi olla kiire. Näin ollen hallitus joutui taipumaan pysyvään poikkeuslakiin.

Perustuslain pitää heijastaa selkeästi valtiojohdon valtasuhteiden päälinjat. Yksityiskohdat kuten kriisinhallintaoperaatioista päättäminen eivät kuulu perustuslakiin. Poikkeuslaki oli parempi tapa säätää siitä, kuka päättää EU:n kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisesta. Lisäksi poikkeuslaki toteuttaa niin hallituksen kun eduskunnankin tahdon: viimeisen sanan EU:n kriisioperaatioihin osallistumisesta sanoo tasavallan presidentti. Tosiasia kuitenkin on, että säädös on pahassa ristiriidassa itse perustuslain kanssa. Sen mukaan EU-asioista päättäminen kuuluu valtioneuvostolle, ei presidentille.

Kun päätetään Suomen osallistumisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioihin, presidentin rooli on Suomen perustuslain samoin kuin maan omaksuman EU-politiikan valossa erityisen ongelmallinen. EU-politiikka on kaikilta osin valtioneuvoston ja pääministerin toimivaltaan kuuluva asia. Pääministeri vastaa myös kansallisen EU-politiikan eri osa-alueiden yhteensovittamisesta. Jos EU:n sotilaallinen toiminta halutaan pitää tiiviisti osana unionin muuta politiikkaa - kuten Suomi perinteisesti on vahvasti edellyttänyt - lopullisen vallan operaatioihin osallistumisesta tulisi kuulua valtioneuvostolle. Yhtenä perusteena tälle on se, että Suomen sitominen muuhun EU-yhteistyöhön tapahtuu valtioneuvoston ja pääministerin

johdolla, jolloin nämä valtioelimet ovat myös pätevimpiä arvioimaan kriisinhallintaosallistumisen tai osallistumattomuuden merkitystä EU-politiikan kokonaisuuden näkökulmasta.

Toisen perusteen muodostaa kriisinhallintapolitiikan vahvistuva parlamentaarinen ulottuvuus. Jos Suomen vahvistuva kansainvälinen osallistuminen halutaan kytkeä kansanvaltaan, niin tämän kytkennän pitäisi olla selkeää ja virtaviivaista. Syntynyt päätöksentekojärjestys ei tätä ole, sillä se jättää avoimeksi kysymyksen presidentin vastuunalaisuudesta ja velvoitteesta sitoutua kriisinhallintaoperaatioita koskevien päätösten osalta hallituksen ja eduskunnan edustamaan kantaan. Jos päätöksentekojärjestys sisältää edes teoreettisen mahdollisuuden presidentin toimimiselle vastoin eduskunnan ja hallituksen tahtoa, sen edustama parlamentarismi ei ole aitoa.¹³²

6. Pääministerin asema valtioneuvoston johtajana sekä unioniasioista vastaavana

6.1. Pääministerin aseman kehitys

Ensimmäisen ”pääministerin” Pehr Evind Svinhufvudin aikana (1917–1918) sisä- ja ulkopolitiikka kietoutuivat tiiviisti yhteen. Valtionpäämiestä ei vielä ollut ja ulkopolitiikkakin kuului Svinhufvudin valtapiiriin. Presidentti Kaarlo Juho Ståhlbergin kaudella (1919–1925) pääministeriys ja presidenttiys etsivät paikkaansa. Juuri

¹³² Tiilikainen 2005, Ks. Teija Tiilikaisen kolumni MTV3:n nettisivuilla

hyväksytyssä hallitusmuodossa pääministerin *valtiosääntöinen* asema jäi heikoksi.¹³³ Hallitusmuodon 2.3 §:ssä todettiin ylimmän toimeenpanovallan uskotun presidentille. Sen ohessa oli valtion yleistä hallitusta varten valtioneuvosto, johon kuului pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä. Ståhlberg oli järjestelemässä hallituksia ja valitsemassa pääministeriä, mutta hallitusten toimintaan hän ei paljonkaan puuttunut vaan pysyi tarkkailijan roolissa.

Lauri Kristian Relanderin presidenttikaudella (1925–1931) pääministerin ja presidentin välillä vallitsi tietynlainen kaksoisjohtajuus, sillä kumpikaan ei saanut yksipuolista valta-asemaa, ja ulkoministeri toimi omalla sarallaan. Pääministeri painoarvo oli pitkälti riippuvainen henkilöstä ja siitä kuinka pitkään hallitus oli ollut pystyssä. Suomen ulkopolitiikka oli itsenäisyyden alussa pääosin henkilöiden – ei puolueiden tai muiden orgaanien – politiikkaa.¹³⁴

Svinhufvudin presidenttikausi (1931–1937) oli presidenttipainotteinen. Käytännön hallitustehtäviin presidentti ei kuitenkaan puuttunut, vaan luotti suurelta osin pääministerin toimintaan. Edistyspuolueen Toivo Kivimäki pystyi pitkäaikaisena pääministerinä vahvistamaan pääministeri-instituutiota. Kyösti Kallion valinta presidentiksi vuonna 1937 merkitsi paluuta normaaliparlamentarismiin. Kun Risto Ryti nimitettiin pääministeriksi talvisodan toisena päivänä, vahvistui pääministeri asema suhteessa presidenttiin. Tähän vaikutti Rytin persoonan ohella Kallion parlamentarismia korostava näkemys, presidentin heikentynyt terveys ja ylipäällikkyyden luovuttamien Carl Gustaf Mannerheimille. Ykkösjohdajuus siirtyi Rytin mukana pääministeriltä presidentille, kun Rytistä tuli valtionpäämies 1941.¹³⁵

Suomen ulkoasianhoito oli ennen sotavuosia ulkoministerikeskeistä. Valtionpäämiehellä oli pysyvä ylivalvojan rooli. Pääministerikin oli mukana ulkopolitiikan hoidossa mutta rauhan aikana pääministerin aktiivisuudelle ei ollut sellaista tarvetta. Pääministerillä oli kuitenkin

¹³³ Murto 1994 s. 320–321. Kursivointi ET

¹³⁴ Murto 1994 s. 326.

¹³⁵ Murto 1994 s. 326–328.

mahdollisuus omasta kiinnostuksestaan ja aktiivisuudestaan riippuen toimia ja vaikuttaa ulkopoliitikassa ulkoministerin ollessa kuitenkin *primus inter pares*.

Sota ja sen uhka toivat valtiojärjestelmäämme miltei uudenlaisen tekijän, joka vahvisti olennaisesti presidentin asemaa ja merkitystä: ulkopoliitikan.¹³⁶ Poikkeuslailla presidentiksi vuonna 1944 valitulle Mannerheimille keskitettiin tietoisesti paljon valtaa mutta hän ei käyttänyt sitä. Pääministerinä ollut Juho Kusti Paasikivi pystyi kohoamaan ykkösasemaan ja kansalliseen johtajuuteen. Presidentin oltua taustalla, pääministeri Paasikivi johti myös ulkopoliitikkaa vahvoin ottein. Paasikivi valittiin presidentiksi vuonna 1946. Presidentin virkaan hän vei pääministerikautensa vahvan poliittisen toimijan roolin.

1950-luvulla Urho Kekkosen yhtäjaksoisten pääministeriyksien aikana alkoi pääministerin asema kohota presidentin rinnalle lopulta jo ulkopoliitikassakin. Käännekohtana oli pääministeri Kekkosen vuonna 1952 julkistama puhe, jossa korostetusti esitettiin ajatus Suomen puolueettomuudesta. Presidentti Paasikiven ulkopoliittisen aseman heikkenemistä osoittaa sekin, että vuonna 1955 pääministeri Kekkonen oli vahvasti Pohjoismaiden Neuvostoon liittymisen kannalla vastoin presidentin kantaa. Urho Kekkosen tullessa tasavallan presidentiksi 1956 ei silti ollut kiistatonta kuka ulkopoliitikka johtaa. Urho Kekkosen asema tasavallan presidenttinä oli ensimmäisen kymmenvuotiskauden ajan vaikea.¹³⁷

Ulkopoliitikan johto vahvistui presidentille vasta vuoden 1962 jälkeen. Presidentti-instituution heikkouden vuoksi ei pääministeri-instituutionkaan annettu vahvistua. Tätä auttoi poliittisen tilanteen sekavuus ja hallitusten heikkous. Uhkaa presidentille ei saanut tulla. Näin presidentin asemaa saatiin vahvistettua pääministerin sitä vaarantamatta.¹³⁸

Kun presidentin johtajuusasema 1960-luvulta lähtien varmistui, avasi se myös uusia mahdollisuuksia pääministerin roolin kehittymiselle. Jo 1950-luvulta alkanut Länsi-

¹³⁶ Kastari 1977 s. 148–150.

¹³⁷ Jyränki 1978 s. 227–228.

¹³⁸ Murto 1994 s. 333.

Euroopan taloudellinen yhdentymiskehitys, valtioneuvoston yhä keskeisemmäksi käynyt vastuu talouspolitiikasta ja vuodesta 1968 alkanut tulopoliittinen mekanismi lujittivat valtioneuvoston tosiasiallista valtaa¹³⁹. Presidentti Kekkonen kaudella presidentin henkilö oli kuitenkin niin vahva, että se esti pääministeriyden nousun maamme poliittiseen johtoon.

Kekkonen painotti, että ulkopoliittikka oli presidentin tärkein tehtävä. Hän korosti myös, että ulkopoliittikka oli tärkeämpää kuin sisäpolitiikka. Kekkonen toimi valtaoikeuksiensa ääri rajoilla. Pitkä virkakausi toi vähitellen esiin myös vahvan vallankäytön varjopuolet. Kekkonen neuvotteli esimerkiksi kahdenkesken Neuvostoliiton johtajien kanssa ja käytti NKP-yhteyksiään hyväksi asioidessaan suoraan neuvostojohdon kanssa. Parlamentaarista vastuukatetta ei ulkopoliittikan hoidossa siis ollut.¹⁴⁰ Kekkonen presidenttiyden aikana valtionpäämies oli poliittisen elämän kiistaton johtohahmo.

Pääministeri Mauno Koivisto nousi keväällä 1981 ensimmäisenä presidentti Kekkonen auktoriteettiasemaa vastaan. Tuolloin presidentti Kekkonen (myös monet muut) yritti vapauttaa pääministeriä hallituksineen tehtävistään. Alkuperäisessä hallitusmuodon 36 §:ssä valtioneuvosto ja sen jäsenet olivat alisteisessa asemassa suhteessa presidenttiin. Säädöksestä tehtiin päätelmiä, että presidentti voi vapauttaa valtioneuvoston jäsenen ilman eronpyyntöä silloin, kun ministeri ja valtioneuvosto edelleen nauttivat eduskunnan luottamusta. Nämä tulkinnat joutuivat testiin, kun presidentti Kekkonen edellytti pääministeriltä eronpyyntöä. Pääministeri kuitenkin kieltäytyi viitaten siihen, että hallitus nautti edelleen eduskunnan luottamusta. Presidentti Kekkonen tyytyi tähän ja Koivisto jatkoi pääministerinä siihen saakka, kunnes Urho Kekkonen omasta pyynnöstään todettiin sairauden vuoksi estyneeksi hoitamasta presidentin tehtäviä ja Koivisto tuli hänen sijalleen.¹⁴¹

Tilanne oli outo, sillä poliittinen järjestelmä oli tottunut presidentin realisiin valtaoikeuksiin. Pääministeri Koivistolla oli tilaisuus näyttää voimansa ja hän siinä myös

¹³⁹ Myllymäki 2001 s. 43.

¹⁴⁰ Uimonen 2001 s. 55.

¹⁴¹ Ks. Saraviita 2000 s. 317.

onnistui. Pääministerin toiminta yllätti poliittiset kilpailijat täydellisesti. Toimillaan Koivisto kohosi nopeasti hallituspolitiikan todelliseksi johtajaksi.¹⁴² Episodi käänsi parlamentarismia ja pääministerin aseman uuteen nousuun.

Presidentti Koiviston kaudella hallitus ja eduskunta ottivat kiistattoman johtoaseman maan sisäisissä asioissa. Presidentti Koivisto halusi vahvistaa eduskunnalle parlamentaarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston asemaa. Vuonna 1991 vaalittavan muuttaminen suoraksi kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi (L 1074/1991) karsi presidentin valtaoikeuksia. Vaikka presidentti sai oikeutuksen tehtäväänsä suoraan kansalta, vahvisti uudistus pääministerin asemaa.¹⁴³ Tämä johtui siirtymisestä pitkiin, jopa koko vaalikauden mittaisiin hallituskausiin. Tasavallan presidentin toimikaudet rajattiin kahteen ja ennenaikaisista vaaleista määrääminen sidottiin pääministerin perusteltuun aloitteeseen. Lisäksi eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen jäsenen vapauttaminen ilman eronpyyntöä tehtävästään säädettiin pääministerin esitykseen sidotuksi. Muutokset merkitsevät perustuslakivaliokunnan mukaan sitä, että presidentti ei voi ilman pyydetty eroa vapauttaa tehtävistään valtioneuvostoa, joka ei ole saanut eduskunnalta epäluottamuslausetta¹⁴⁴. Vuonna 1991 säädetty järjestelmä siirrettiin perustuslakiin sisällöltään samanlaisena vähäisin teknisin tarkastuksin.

Parlamentarismia vahvistettiin myös muilla valtiosääntömuutoksilla. Valtioneuvoston tuli (L 1074/1991) antaa viivytyksettä ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle (HM 36a §). Pääministeri sai vuonna 1993 oikeuden (L 691/1993) puhemiehen kanssa sopimanaan aikana antaa päiväjärjestyksen ulkopuolella ilmoituksen valtioneuvoston toimialaan kuuluvasta asiasta (VJ 36a §).

Perustuslain toimivaltasäätelyn ja tosiasiallisen päätösvalta-asetelman ristiriita oli hallitusmuodon voimaantulosta asti ilmeinen. Pääministeri oli kollegion puheenjohtajaa vahvemmassa asemassa. Koko 1919 hallitusmuodon aikana pääministerin tosiasiallinen

¹⁴² Murto 1994 s. 336.

¹⁴³ Aho 1998 s. 247.

¹⁴⁴ PeVM 10/1989 s. 5.

asema on ollut tasavallan presidentin tosiasiallinen vaikutus- ja päätösvallan funktio, vaikka perustuslain säännökset pysyivät tässä asiassa muuttumattomana aina vuoteen 1991.¹⁴⁵

Kansainvälinen kehitys ja Suomen integroituminen Eurooppaan ovat vahvistaneet pääministerin roolia. ETA-jäsenyys ja unioniin liittyminen vuonna 1995 toivat valtiosääntöön pääministerin asemaa vahvistaneita muutoksia (Ks. edellä 3-luku). Perustuslakiuudistus jatkoi vallinneen käytännön tietä: pääministerin asemaa korostettiin ja presidentin valtaoikeuksia vähennettiin (Ks. edellä 4-luku).

6.2. Pääministeri valtioneuvoston johtajana

Pääministerin tehtävät on määritelty perustuslain 66 §:ssä. Säännös on uusi ja yksi perustuslain parlamentaarista hallitustapaa korostavia säännöksiä. Perustuslaki vahvisti pääministerin asemaa. Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa ja toimii valtioneuvoston lakimääräisten valiokuntien puheenjohtajana. Hän myös käytännössä nimeää ministerivaliokuntien jäsenet. Pääministeri hoitaa tasavallan presidentin tehtäviä tämän ollessa estyneenä ja edustaa ulospäin hallituksen yhtenäisyyttä.

Pääministerillä ei ole omaa ministeriötä. Pääministeri kuitenkin johtaa valtioneuvoston kansliaa, jonka toimintatavoitteena on turvata kaikissa olosuhteissa pääministerin ja hallituksen toimintaedellytykset. Kanslia on viimeaikoina laajentunut huomattavasti. Kanslia on esikuntatyypinen organisaatio. Valtioneuvoston kanslia vastaa myös Suomen EU-politiikan yhteensovittamisesta ja hoitaa myös EU:n kehittämistä koskevat asiat.

Pääministerin rooli valtioneuvoston työskentelyn johtajana ja yhteen sovittajana on korostunut niin valtioneuvoston sisällä kuin suhteessa muihin valtioelimiin. Suomen

¹⁴⁵ Saraviita 2000 s. 324.

liittyminen Euroopan unioniin on lisännyt pääministerin yhteensovittamistehtäviä.¹⁴⁶ Uudessa perustuslaissa määrätty hallituksen muodostamisprosessi korostaa pääministerin asemaa entisestään¹⁴⁷. Tämän lisäksi perustuslaki antaa pääministerille muitakin merkittäviä valtuuksia, kuten aloitteen tekeminen enneaikaisten vaalien määräämisestä (PL 26 §) ja ministerin erottamisesta (PL 64.1 §). Myös hallituksen muodostaminen rakentuu vahvasti pääministerin varaan (PL 61 §). Tämä muodostaa valtiosääntöisen pohjan pääministerin aseman edelleen kehittämiseksi ja lujittamiseksi¹⁴⁸.

Pääministerille kuuluu myös hallituksen talouspolitiikan suunnittelu ja yhteensovittaminen. Tämä ilmenee käytännössä ennen muuta talouspoliittisen ministerivaliokunnan johtamisena. Pääministeri toimii myös talousneuvoston puheenjohtajana. Talousneuvoston tehtävänä on kokonaistaloudellinen suunnittelutyö sekä kansantalouden suotuisan kehityksen edistämistä tarkoittavien valtion talouspoliittisten toimenpiteiden valmistelu (L 2/1966). Käytännössä pääministerin yhteensovittamistehtävä toteutuukin pitkälti ministerivaliokunnissa, joiden työtä hän johtaa.

Perustuslakivaliokunta lausui perustuslakiehdotusta koskevassa mietinnössään (PeVM 10/1998 vp s.22), että alemmanasteisia säädöksiä uudistettaessa tulisi harkita pääministerin aseman yleistä vahvistamista PL 66 §:n rajoissa. Pääministerille voitaisiin esimerkiksi antaa valtuutus määrätä siitä, milloin ministeriöiden välistä toimivaltaristiriitaa tai valtioneuvoston työtä muutoin koskeva asia on esiteltävä yleisistunnossa, ja minkä ministerin esittelystä. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) mukaan valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä erimielisyyden siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu. Valtioneuvosto voi myös päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa

¹⁴⁶ He 1/1998 vp s. 116.

¹⁴⁷ Jyränki 2000 s. 134.

¹⁴⁸ HE 1/1998 vp s. 116–117.

Pääministerin tosiasiallinen merkitys valtioneuvoston johtajana korostuu iltakoulussa, jossa hän toimii puheenjohtajana. Hallituksen iltakoulu on muodollisesti vapaampi päätöksentekofoorumi, johon osallistuvat kaikki ministerit, oikeuskansleri, pääministeriä avustava poliittinen valtiosihteeri tai erityisavustaja, valtioneuvoston tiedotuspäällikkö, mahdollisesti muidenkin ministereiden erityisavustajat ja hallituspuolueiden eduskuntaryhmien johtohenkilöitä. Valtiosääntömme ei kuitenkaan tunne iltakoulua, vaikka sen merkitys on hyvin tärkeä. Saraviita pitää asiaa tyypillisenä suomalaiselle valtiosääntöperinteelle: todellisen valta-aspekti ei säädöstasolla kohtaa muodollista päätöksentekoorganisaatioita¹⁴⁹.

Kansainvälinen kehitys on johtanut siihen, että asioista päätetään yhä vähemmän yhdessä. Pääministeri on irrottanut kollegioista yksinäisjohtajaksi sekä hallituksen piirissä että koko kansallisessa yhteisössä. Tähän syynä on ollut hallituksen käsittelemien asioiden määrän kasvu ja luonne. Hallinnolliset asiat ovat selvästi lisääntyneet. Aikaisemmin hallitukset keskittyivät lainvalmisteluun eivätkä täytäntöönpanoon.¹⁵⁰

Pääministeri asema hallituksen toiminnan johtajana on vahvistunut. Pääministeri voi aikaisempaa itsenäisemmin ohjata hallituksen päätöksentekoa ja asioita, joita agendalle otetaan. Pääministerillä on myös aikaisempaa itsenäisempi asema oman puolueensa johtajana. Pääministerin nousu tosiasialliseksi johtajaksi lisää hänen näkyvyyttään poliittisessa julkisuudessa.¹⁵¹

¹⁴⁹ Saraviita 2000 s. 327.

¹⁵⁰ Numminen 1996 s. 617.

¹⁵¹ Paloheimo 2002 s. 218.

6.3. Unioniasiat kuuluvat pääministerille

6.3.1. Valmistelu- ja yhteensovittamisvastuu

Pääministeri huolehtii Euroopan unionissa päätettävien asioiden kansallisesta valmistelusta ja käsittelyn yhteensovittamisesta (L 175/2003). Säännös vastaa perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä pääministerille säädettyä asemaa. Pääministerin johtama hallitus valmistelee ja panee täytäntöön EU:ssa tehtäviä päätöksiä Suomen osalta. Pääministerin asema on vahvistunut ja korostunut aikaisempaan verrattuna ministeristöjen toimikausien pidentymisen sekä perustuslakiuudistuksen ja Euroopan unionin toimintaan osallistumisen myötä.

EU-asioiden siirtäminen ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan vuonna 2000 on parantanut pääministerin edellytyksiä johtaa Suomen osallistumista Euroopan unionin toimintaan. Unionijäsenyyden myötä valtioneuvosto on saanut hoidettavakseen myös perinteiseen ulkopolitiikan alaan kuuluvia asiaryhmiä. Valtioneuvoston toimivaltaan unioniasioissa kuuluu myös yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvissa Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilla asioilla pääministerin tulee huolehtia, että valtioneuvosto toimii kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa

6.3.2. Unioniasioista tiedottaminen eduskunnalle

Eurooppa-neuvosto on tärkeä Euroopan yhteisöjen ja Euroopan unionin toiminnan ohjaaja. Se on hallitusten välisen yhteistyön foorumi, kun muut unionin toimielimet käyttävät ylikansallista päätöksentekovaltaa. Euroopan-neuvoston toimivaltuudet ovat laajimmillaan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella. Unionin neuvosto tekee varsinaiset päätökset yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määrittämiseksi ja toteuttamiseksi.

PL 97.2 §:n mukaan pääministerin tulee antaa eduskunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Kokouksia pidetään yleensä ainakin neljä kertaa vuodessa. Menettely on myös sama valmisteltaessa muutoksia Euroopan unionin perustamissopimukseen. Pääministerin nimeäminen nykyisessä perustuslaissa tietojen antajaksi vahvisti valtioneuvoston valtaa ja korosti näin myös pääministerin roolia kansainvälisten asioiden hoidossa.

Tietojen antovelvollisuus kattaa kaikki kokouksessa käsiteltävät asiat, myös sellaiset joissa eduskunnalla ei ole päätös- tai myötävaikutusvaltaa. Pääministeri tiedottaa myös niistä asioista, joita tarkoitaneeseen päätöksentekoon osallistuu tasavallan presidentti sekä Euroopan unionin primäärioikeuden muuttamista käsittelevistä konferensseista. Unioniasioden valmistelusta informointi on muodostunut yhä kiinteämmäksi ja suuritöisemmäksi osaksi pääministerin työtä¹⁵².

6.2.3. Edustuskysymys Eurooppa-neuvoston kokouksissa

Unionisopimuksen mukaan Eurooppa-neuvostossa jäsenvaltioita edustavat valtion- tai hallitusten päämiehet, joita jäsenvaltion ulkoasiainministerit avustavat. Nykyisin jäsenvaltioiden edustajina toimivat Ranskaa ja Suomea lukuun ottamatta pääsääntöisesti pääministerit. Suomen osalta edustamiskysymystä Eurooppa-neuvostossa ei ole toistaiseksi kyetty ratkaisemaan kaikkia osapuolia tyydyttävällä tavalla. Kokouksiin on osallistunut sekä pääministeri että tasavallan presidentti. Rinnastuksia suomen ja Ranskan presidenttien asemasta hankaloittaa se tosiseikka, että Ranskan presidentillä on erittäin vahvat sisäpoliittiset oikeudet¹⁵³.

Edustaminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa on ilmentänyt uuteen ulkopoliittiseen johtamisjärjestelmään kytkeytyvää konfliktipotentialia¹⁵⁴. Ongelma on peräisin

¹⁵² Myllymäki 2001 s. 49.

¹⁵³ Ks. Kuuttiniemi 1996 s. 117.

¹⁵⁴ Tiilikainen 2003 s. 220.

kaksihuippuisesta johtamisjärjestelmästä. Pääministerin ja presidentin työnjaosta EU-asioissa on käyty välillä kiivastakin keskustelua vuoden 1994 kesästä lähtien. Silloin Presidentti Ahtisaarella ja pääministeri Aholla oli suuria vaikeuksia päästä sopuun, kuka edustaa Suomea EU:n huippukokouksissa. Ahtisaari tulkitsi silloista perustuslakia ja siihen tehtyjä muutoksia presidentti-instituution näkökulmasta ja katsoi, että presidentti osallistuu EU:n huippukokouksissa ulkopoliittisten asioiden käsittelyyn. Pääministeri hoitaa sitten muut asiat. Eduskunta- ja pääministerikeskeisen tulkinnan mukaan kaikki asiat, myös EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat, kuuluvat pääministerille. Tällä perusteella sitten kysytään, että mitä presidentti tekee huippukokouksissa.

Valtiopäiväjärjestyksen muutoksen 31.12.1994 vahvistaessaan presidentti Ahtisaari merkitytti valtioneuvoston pöytäkirjaan lausunnon, jossa hän korosti sitä, että eduskunnan muussa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä ilmaisema käsitys voimassa olevasta laista ei yksin riitä ratkaisemaan edustamiskysymystä Eurooppa-neuvostossa. Tällä hän viittasi perustuslakivaliokunnan edustusasiasta antamaan valtioneuvoston asemaa unioniasioissa korostavaan mietintöön (10/1994).¹⁵⁵

Enemmistö perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista piti toimivallanjakoa jossain määrin epäselvänä. Irrottaessa EU-asioita tasavallan presidentin toimivallasta oli jäänyt analysoimatta hallitusmuodon 33 § ja sen suhde 33a §:ään sekä toimintaprosessin että toimivallan kannalta. Vaikka eduskunnan tahto on tässä kysymyksessä tullut selväksi, on oikeustiede kohdannut tapauksessa monipuolisen haasteen. Milloin on kyseessä tulkinta, milloin lain selittäminen? Onko mahdollista muuttaa valtioelimen perustuslaissa vahvistettuja valtaoikeuksia tulkinnalla perustuslainsäätämisyjärjestyksen sijasta? Tosiasia on kuitenkin se, että jos eduskunta ja presidentti ovat eri linjoilla, on perustuslainsäätäjän käsitys viime kädessä luettavissa eduskunnan asiakirjoista, ei valtioneuvoston pöytäkirjoista.

¹⁵⁵ Siiponen 1995 s. 30

Vuodesta 1995 alkaen Suomessa on kuitenkin noudatettu kompromissia, jonka mukaan pääministeri osallistuu EU:n huippukokouksiin, mutta myös presidentti osallistuu, jos hän katsoo sen tarpeelliseksi. Vuoden 2002 Barcelonan huippukokous oli ensimmäinen EU-huippukokous, johon tasavallan presidentti ei osallistunut. Käytäntö edustamisessa on siis ratkennut sitten, että pääministeri osallistuu aina huippukokouksiin. Presidentti silloin kun, hän tulkitsee asiat valtapiiriinsä kuuluviksi. Tämä käytäntö on jatkunut ja vahvistunut pääministeri Matti Vanhasen aikana vaikka se on saanut osakseen myös paljon kritiikkiä.

Jyrängin mukaan presidentti on osallistuessaan Eurooppa-neuvoston kokouksiin toiminut perustuslainsäätäjän selvästi ilmoittamien tarkoitusten vastaisesti. Asiaan on saattanut vaikuttaa ulkoasianministeriössä omaksuttu virheellinen käsitys siitä, että unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat olisivat vielä tasavallan presidentin toimivallassa. Presidentti on tosin osallistunut sellaisiinkin kokouksiin, missä YUTP asioita ei ole edes käsiteltävänä.¹⁵⁶

Vuoden 2005 talvella käytiin lyhyt keskustelukierros presidentin valtaoikeuksista. Keskustelun voidaan sanoa olleen muutakin kuin tieteellistä pohdintaa, sillä se sisälsi myös poliittisia ja henkilökohtaisia piirteitä. Jukka Tarkka kirjoitti Turun Sanomissa, että Suomen perustuslakia on tulkittu väärin ja että pääministerin tulisi johtaa kaikkea EU-politiikka. Keskustelussa nousi myös esiin se näkökohta, että presidentin tulisi noudattaa nykyistä perustuslakia, muutoksia perustuslakiin ei välttämättä tarvittaisi. Keskustelu kuitenkin loppui, kun kolmen suurimman puolueen puheenjohtajat ilmoittivat, ettei perustuslakia ole syytä seuraavan kauden aikana muuttaa.¹⁵⁷

Käytännössä tasavallan presidentin kanslia ilmoittaa ennen Eurooppa-neuvoston kokousta valtioneuvostolle, että tasavallan presidentti osallistuu asianomaiseen kokoukseen ”käsiteltäessä hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita”. Ilmoituksessa ei täsmennetä mitä nämä asiat ovat. Ilmoituksen saatuaan valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että Suomea

¹⁵⁶ Jyränki 2003 s. 206.

¹⁵⁷ Ks. Lehtilä 2005 s. 106–107.

kokouksessa edustaa tasavallan presidentti sekä pääministeri avustajanaan ulkoasiainministeri.¹⁵⁸

Perustuslain 93 § vahvistaa ulkopoliittikan jakautumisen EU-politiikkaan ja muuhun ulkopoliitiikkaan. Tämä merkitsee tasavallan presidentin toimivallan selvää rajusta. Käytännössä perustuslain muodostavat valtasuhteet eivät kuitenkaan ole aina niin selviä. Puhtaan parlamentaarisen opin kannattajat sanovat, että Euroopan unionia koskevat asiat ovat sisäpolitiikkaa ja kuuluvat siten vain ja ainoastaan valtioneuvostolle. Presidentti-instituutio taas katsoo, että Euroopan unionissa tehdään myös sellaista yleistä ulko- ja turvallisuuspolitiikka koskevia päätöksiä, jotka perustuslain yhteistoiminta pykälän mukaan velvoittavat presidentin osallistumaan näiltä osin EU:n huippukokouksiin

Oikeudellinen valtiosääntö on tarkoitettu kattamaan vaihtelevia poliittisia tilanteita¹⁵⁹. Nykyinen käytäntö saattaa toimia häiriöittä jos pääministerin ja presidentin ajatusmaailma on samankaltainen. Jos näin ei ole, voi helposti syntyä ristiriitoja siitä, kuka esittää Suomen kannan. Suomella voi kuitenkin olla vain yksi kanta Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Perustelluin ratkaisu edustusasiassa olisi se, että presidentti osallistuisi vain sellaisiin Eurooppa-neuvoston kokouksiin, joissa käsitellään EU:n perussopimusten muuttamista. Silloin käsittely on rinnastettavissa tavanomaisiin neuvotteluihin valtiosopimuksen muuttamisesta. Kaikki muut asiat kuuluvat valtioneuvostolle.

Eurooppa-neuvostossa tapahtuva asioiden varhainen ja alustava käsittely on oleellinen osa niiden päätösten valmisteluprosessia, joihin osallistuminen kuuluu valtioneuvostolle. Tässä prosessissa unionin eri toimintalojkojen asioita ei voi erottaa toisistaan. Eurooppa-neuvoston suositusten poliittinen paino on hyvin merkittävä. Käytännössä Eurooppa-neuvosto määrittelee unionin lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoitteet ja sen politiikan päälinjat. Kaikkeen tähän nähden on juuri valtioneuvoston asiana päättää Suomen edustuksesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on aiheellista,

¹⁵⁸ Ks. Jyränki 2003 s. 206.

¹⁵⁹ Ks. Antero Jyrängin mielipidekirjoitus Helsingin Sanomissa 8.6.1995.

että valtioneuvosto määrää enimmäkseen pääministerin Suomen edustajaksi Eurooppa-neuvoston kokouksiin.¹⁶⁰

Huomioitava on myös pääministerin perehtyneisyys unioniasioihin sekä valtioneuvoston yleistoimivalta EU-asioiden valmistelussa. Tasavallan presidentin ja eduskunnan välillä ei ole kiinteitä yhteyksiä. Valtioneuvosto on yleensä ollut välittävä elin eduskunnan ja presidentin välillä. Oikeudellisesti valtioneuvosto voisi milloin tahansa estää presidentin osallistumisen Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Käytännön jatkuessa presidentin edustusoikeus voi muuttua kirjoitettua perustuslakia täydentäväksi tavanomaiseksi oikeudeksi. Presidentin edustusoikeus on kuitenkin poliittinen ratkaisu, ei juridinen.

Tärkeintä on kuitenkin varmistaa maamme uskottavuus unionin elimissä. Jos maamme kahdella edustajalla on ristiriitoja, se voi heijastua negatiivisesti moneenkin asiaan. Toisaalta kahden edustajan käytännöstä voi olla hyötyäkin, kunhan linja ei ole ristiriitainen. Saumaton yhteistyö valtioneuvoston välillä olisi erinomaisen tärkeää. Ennen Eurooppa-neuvoston kokousta asioista tulisi olla jo saavutettu yksimielisyys.

7. Päätelmät ja kehitysnäkymät

Toisen maailmansodan jälkeen presidentin asema Suomen ulkopoliittisena johtajana on ollut kiistaton. Tasavallan presidenttiyden ympärille muodostunut erityisasema itäsuhteiden kiistattomana johtajana murtui Neuvostoliiton hajottuja. Pääministerin ja presidentin valtaoikeudelliset ja myös toiminnalliset suhteet tulivat 1980- ja 1990-luvun taitteessa uuteen valoon, kun Suomi hakeutui eurooppalaiseen yhteistyöhön, ensin ETA-sopimukseen

¹⁶⁰ PeVM 10/1998 vp s. 26.

ja sitten Euroopan unioniin vuoden 1995 alusta. Tämän jälkeinen tapahtumaketju on ratkaisevasti lisännyt pääministerin asemaa ja ulkopoliittista valtaa presidentin kustannuksella.

Kansainvälisessä ja eurooppalaisessa kehityksessäkin pääministerin rooli on jatkuvasti kehittynyt ja korostunut. Tähän kehitykseen on myös vaikuttanut merkittävästi vahvat ministeriöt sekä koko vaalikauden kestävä hallitusyhteistyö. Jo ennen Suomen integroitumista Eurooppaan eduskunta oli tullut yhä tyytymättömämmäksi presidentin vahvojen valtaoikeuksien suhteen. Moni ajatteli, että kehittynyt demokratia ei keskitä valtaa yhdelle henkilölle. Ulkopoliittikan tabun murtuminen oli myös osana kasvattamaan vaatimuksia ylimpien valtioelinten valtaoikeuksien tasapainottamisesta. Presidentin ulkopoliittista johtovaltaa haluttiin parlamentarisoida.

Suomen integroituminen Eurooppaan pakotti tekemään muutoksia ylimpien valtioelinten päätösvaltasuhteisiin. ETA- ja sittemmin EU-jäsenyys lisäsivät valtioneuvoston itsenäistä päätösvaltaa. Hallitusmuotoa täydennettiin 33a §:llä, jossa unioniasioiden valmisteluvastuu annettiin valtioneuvostolle. Unionin luonteen vuoksi kyseinen muutos merkitsi myös jossain määrin perinteisen ulkoasianvallan siirtämistä presidentiltä valtioneuvostolle. Tämä merkitsi kulminaatiopistettä, josta alkoi pääministerin vallan kasvu ja nousu presidentin varjosta maamme johtoon.

Suomen vanha hallitusmuoto oli länsimaissa hyvin epätavallinen. Presidentin ulkopoliittista johtajuutta voidaan pitää suomalaisen poliittiseen järjestelmään kuuluvana traditiona. Suomi ei ollut vahvan presidentinvallan vuoksi puhtaasti parlamentaarinen demokratia. Suomi oli puolipresidentillinen maa. Tasavallan presidentin parlamentaarisen roolin korostaminen nykyisessä perustuslaissa valtioneuvoston asemaa vahvistamalla tarkoittaa juuri pääministerin roolin vahvistamista presidenttiin nähden¹⁶¹.

¹⁶¹ Saraviita 2000 s. 39–40.

Perustuslain järjestelmää ajatellen merkittävä muutos ylinten valtioelinten päätösvaltasuhteisiin toteutettiin jo ennen uuden perustuslain säätämistä. Julkista keskustelua ennen ja jälkeen nykyisen perustuslakimme hyväksymisen on käyty lähes yksinomaan tasavallan presidentin valtaoikeuksissa tapahtuneiden muutosten näkökulmasta. Näkökulmasta riippuen presidentin valtaoikeuksien vähentämistä on joko vastustettu tai kannatettu. Vähälle sen sijaan on jäänyt ajattelu siitä, että nykyinen perustuslakimme toi valtionjohdon normaaliaikaan ja normaalitilaan¹⁶².

Perustuslain 93.2 §:n mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä. Vuonna 2000 toteutettu unioniasioiden uudelleenjärjestely merkitsi tietoista pääministerin aseman vahvistamista. Lainsäädäntöuudistuksen tarkoituksena oli tukea uuden perustuslain tavoitetta vahvistaa pääministerin roolia EU-politiikassa ja valtioneuvostolle kuuluvien asioiden koordinoinnissa.

Suomen perustuslaki vahvistaa valtioneuvoston toimivaltaa kansainvälisissä asioissa ja selkeyttää sen asemaa EU-asioissa. Pääministerin asema korostuu EU-asioissa ja valtioneuvostolle kuuluvien asioiden yhteensovittamisessa. Valtioneuvostosta annetun lain (L 175/2003) mukaan pääministeri huolehtii Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa.

Pääministerin aseman vahvistumista lisäsi myös unioniasioiden koordinoinnista vastaavan EU-sihteeristön siirto ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston alaisuuteen vuonna 2000. Sihteeristön siirto kuvastaa hyvin pääministerin roolia Suomen EU-politiikan vetäjänä¹⁶³. Pääministeri johtaa myös valtioneuvoston valiokuntatyöskentelyä EU-ministerivaliokunnassa ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

¹⁶² Ks. Paasio 2000 s. 97–98.

¹⁶³ Ks. Mattila 2000 s. 148.

Valtioneuvoston sisällä pääministerin rooli on korostunut. Pääministeristä on kiistattomasti tullut Suomen poliittinen johtaja, johon Suomen poliittinen järjestelmä henkilöityy eurooppalaisessa politiikassa. EU-politiikan suhteen pääministerin roolia korostaa erityisesti hänen osallistumisensa säännöllisesti Eurooppa-neuvoston kokouksiin, jossa päätetään EU:n tulevaisuuden suuntalinjoista. Koska Suomen ulkopoliittikka on yhä enemmän sidoksissa unionissa tehtäviin päätöksiin ja linjauksiin, pääministerin rooli on suuri myös ulkopoliittikan johdossa.

Edustusongelma Eurooppa-neuvoston kokouksissa on vielä ratkaisematta. Valtiosääntö on asiassa yksiselitteinen. Valtiosääntö ja poliittinen käytäntö eivät ole kuitenkaan kohdanneet edustuskysymyksessä. Poliittisella välipuheella presidentti on saanut osallistua kokouksiin silloin, kun hän on tulkinut agendalla olevien asioiden kuuluvan presidentin toimivaltaan. Pääministeri on kuitenkin aina osallistunut Eurooppa-neuvoston huippukokouksiin ja hänen asemansa on ollut keskeisin Suomen kantoja valmisteltaessa EU:ssa päätettäviin asioihin.

EU:n perustuslaillisen sopimuksen mahdollinen voimaantulo voi muuttaa presidentin valtaoikeuksia. EU:n perustuslain hyväksymisen jälkeen huippukokouksesta tulee lakia säätävä elin, eikä presidentin edustus tämän jälkeen ole samalla lailla luonnollinen asia mitä se nyt joidenkin mielestä on. Jyrängin mielestä jo perustuslain tai konstituution valmistelu ja hyväksyminen on presidentin toimivallan ulkopuolella¹⁶⁴.

Pääministerin on tehtävä eduskunnalle selkoa Eurooppa-neuvoston ja Euroopan unionin perustamissopimusten muutoksia valmistelevissa kokouksissa käsiteltävistä asioista. Tämä korostaa pääministerin roolia kansainvälisten asioiden hoidossa. Henkilökohtaiset ominaisuudet vaikuttavat myös oleellisesti pääministerin asemaan. Pääministerin valtiosääntöistä asemaa vahvistaa hänen poliittinen edustavuutensa ja uskottavuutensa¹⁶⁵. EU-asioihin liittyvä valmistelu ja päätöksenteko ovat kiinteytymässä omaksi kokonaisuudeksi pääministerin alaisuuteen. Tämä merkitsee sekä presidentin konkreettisten

¹⁶⁴ Jyränki 2003 s. 206.

¹⁶⁵ Myllymäki 2001 s. 69.

päätöksentekomahdollisuuksien että ulkoasiainministeriön valmisteluvastuun kaventumista. EU-asiat ovat parlamentarismia..

Valtioneuvoston toimivallasta ei ole erotettu mitään unioniasioiden ryhmää. Se siis kattaa myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. YUTP:n alalla on kuitenkin voimassa korostettu vaatimus yhteistoiminnasta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä ulkopoliittikan johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden turvaamiseksi. Yhteistoimintavelvoite ohjaa ulkopoliittikan hoitamista. Perinteinen ulkopoliittikka kuuluu presidentille ja unioniasioiden valtioneuvostolle. Mitä tiiviimmäksi unioni kehittyy, sitä enemmän ulko- ja sisäpolitiikka kietoutuvat toisiinsa. Käytännössä myös ulkopoliittiset asiat voivat olla kietoutuneena toisiinsa, jolloin toimivallan erottelu voi olla vaikeaa. Tästä ongelmasta johtuvat myös yhteistoiminnan tulkinnanvaraisuudet ja ristiriitaisuudet. On kuitenkin korostettava, että valtiosäännön lähtökohtana on nimenomaan yhteistoiminta presidentin ja valtioneuvoston välillä, ei se, että valtioneuvoston välillä olisi jatkuvasti kiistaa, joka tulisi ratkaista juridisesti.

Sekä presidentin että pääministeri toiminta-aseman muuttuessa järjestelmän sisäinen konfliktialttius on kuitenkin lisääntynyt. Perustuslain sisään rakennettu jännite purkautuu kilpailutilanteessa käytännön suhteisiin. Asemia puolustetaan lukemalla valtiosääntöä eri tavoin.¹⁶⁶ Toki konfliktialttius on pitkälti myös henkilökysymys. Aikaisempaa tärkeämpää on demokraattisen yhteistyön taitaminen. Voimakas tahto on tarpeen vakuuttavassa, ei alistavassa merkityksessä. Matti Vanhasen hallituksen aikana hallituksen ja presidentin yhteistyö on sujunut sopuisasti, ainakin ulospäin. Ei ole kuitenkaan varmaa, että hallituksen vaihtuessa yhteistyö ilman muuta jatkuu samanlaisena.

Kriisinhallintalain (211/2006) säätämisen vaikeus osoittaa, että Suomen valtiollisen järjestelmän parlamentarisointi jäi perustuslakiuudistuksessa vuonna 2000 osin kesken. Nyt aletaan nähdä niitä ongelmia, mitä tulkinnanvarainen perustuslaki ulkopoliittisissa asioissa voi aiheuttaa. Presidentin ja valtioneuvoston vallanjako on ongelmallinen. Mitään

¹⁶⁶ Nousiainen 1995 s. 25.

epäselvyyttä ei ole siitä, että presidentti johtaa ulkopolitiikka ja valtioneuvosto vastaa EU-politiikasta. Tulkintojen harmaalle alueelle jouduttaessa ristiriitaisuudet ovat kuitenkin mahdollisia. Integraation syventyessä ristiriitaisuuksien mahdollisuus todennäköisesti vain kasvaa.

2000-luvulla asioiden jako ulko- ja sisäpolitiikkaan ei aina ole niin yksinkertaista. Entisten kaltaisia eroja niiden välillä ei ainakaan ole. Pääministerin aktiivisuus kansainvälisissä asioissa ei ole tärkein tekijä, joka on nostanut pääministeri asemaa. Suurin muutos on tapahtunut nimenomaan siinä, että sisäpolitiikka on kansainvälistynyt.

Uuden perustuslain mukaista ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtamisjärjestelmää voidaan pitää eräänlaisena murrosajan järjestelmänä¹⁶⁷. Suomen valtiollisen järjestelmän ongelmana on tulevien vuosien aikana valtionpäämiehen tehtävän ja roolin uusi määrittely. Nykyisessä perustuslaissa tasapainon löytäminen presidentillisen ja parlamentaarisen vallankäytön välillä jäi pahasti kesken. Vahva presidentti sopii huonosti parlamentarismiin. Selvää on, että niin kauan kuin valtiosääntöinen kaksoisjärjestelmä säilytetään, perustuslaki ei voi olla valtiollisen toiminnan yksityiskohtainen ohje. Eri asia on jos vaihteleville tulkinnoille ja käytännön huojunnalle puolelta toiselle halutaan jättää edelleen tilaa. Todellinen haaste löytyy integraatiopolitiikan liittämistä järjestelmään toimivalla tavalla, jos kaksihuippuista johtamisjärjestelmää ei poisteta.

Pääministeristä on tulossa keskeinen ja käytännönläheinen ulkopolitiikan johtaja. Tasavallan presidentin rooli tulee painottumaan ratkaisujen valvontaan, hidastamiseen ja estämiseen. Pääministerin vastuun kasvattaminen on perusteltua, koska pääministeri ja hänen johtamansa hallituksen täytyy nauttia eduskunnan luottamusta. Myös laaja ulkomainen käytäntö tukee tätä kehityssuuntaa. Todennäköistä onkin, että presidentin valtaa siirretään edelleen pääministerille. Tähän toki kuluu aikaa, mutta suunta on todennäköinen ja perusteltu.

¹⁶⁷ Tiilikainen 2003 s. 221.

Yleinen mielipide pääministerin ja presidentin valtaoikeuksien välillä vaihtelee. Pääministerin vastuun lisääminen ja presidentin virallistaminen lopullisesti symbolihahmoksi ja arvojohtajaksi vastaa joidenkin mielestä 2000-luvun ilmapiiriä ja käsityksiä toimivasta demokratiasta. Toiset taas eivät halua edustuksellista presidenttiä, vaan haluavat vahvoin valtaoikeuksin varustetun presidentin.

Pidempiaikaisena kehityssuuntana on kuitenkin ollut valtioneuvoston ja pääministerin aseman vahvistuminen. Pääministerin yhteiskunnallinen painoarvo ja vaikutusvalta ovat kasvaneet. Suomessakin on siirrytty kohti länsimaista pääministerikeskeistä hallintatapaa. Epäselvää on kuinka kauan Suomi pystyy pitämään yllä kaksihuippuista johtamismallia. Valtiosääntö liikkuu kuitenkin koko ajan parlamentaariseen suuntaan. Presidentistä on tulossa arvojohtaja, ja pääministeri on yhä selkeämmin maamme poliittinen johtaja.

Tutkimuksen aiheena on ollut pääministerin vastuu EU-asioiden valmistelusta. Ongelmakohdat ovat liittyneet valtioneuvoston toimivaltaristiriitoihin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Haastavaksi tutkimuksen on tehnyt valtiosäännön ristiriitaiset tulkinnat. Vakiintunut käytäntö on usein ohittanut perustuslain. Tutkimuksen keskeisiin ongelma-kohtiin on mahdotonta antaa yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua, eikä se ole ollut tutkimuksen tarkoituksenaan. Vallitseva tila ei kuitenkaan ole optimaalinen. Avoin tulkintatilanne aiheuttaa ristiriitoja ja epäselvyyttä.